

Coordenadores

Frederico Franco Alvim

Jaime Barreiros Neto

Marta Cristina Jesus Santiago

25 anos da Urna Eletrônica

tecnologia e integridade nas eleições brasileiras



ESCOLA
JUDICIÁRIA
ELEITORAL
DA BAHIA



Justiça,
Cidadania
e Serviço

25 ANOS DA URNA ELETRÔNICA:

**Tecnologia e Integridade
nas eleições brasileiras**

Coordenadores:

Frederico Franco Alvim

Jaime Barreiros Neto

Marta Cristina Jesus Santiago

25 ANOS DA URNA ELETRÔNICA:

Tecnologia e Integridade

nas eleições brasileiras

Autores

Bruno Cezar Andrade de Souza	Marcelo Ramos Peregrino Ferreira
Carlos Mário da Silva Velloso	Nicolau Konkel Junior
Célio Casto Wermelinger	Paulo César Bhering Camarão
Eron Domingues	Raquel Cavalcanti Ramos Machado
Flávio Moreira de Oliveira	Volgane Oliveira de Carvalho
Jaime Barreiros Neto	

Apresentação

Roberto Maynard Frank

Prefácio

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

1^a edição

Salvador, dezembro 2021

ISBN nº 978-65-87981-05-5 (meio físico)
ISBN nº 978-65-87981-04-8 (meio eletrônico)

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

1^a Avenida do Centro Administrativo da Bahia, nº 150, CEP 41.745-901 –
Salvador-BA Tel.: (071) 3373-7445/7188/7156/7376

Capa

Maria Luiza Aleixo

Editoração

Maurício Amaral

Publicação

Tribunal Regional Eleitoral da Bahia

Tiragem deste número: 80

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

25 anos da urna eletrônica: tecnologia e integridade nas eleições /
Frederico Franco Alvim, Jaime Barreiros Neto, Marta Cristina Jesus Santiago
(coords.).— Salvador : Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021.

220p.

ISBN 978-65-87981-05-5 (meio físico)

ISBN 978-65-87981-04-8 (meio eletrônico)

1. Direito Eleitoral. 2. Urna Eletrônica. 3. Democracia.
I. Título.

CDDir- 341.28435

Os autores desta obra possuem ampla liberdade de opinião e de crítica, de modo que as ideias e as opiniões expostas nos artigos são de sua exclusiva responsabilidade e podem não refletir a opinião do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

**É proibida a reprodução total ou parcial desta
obra sem a autorização expressa dos autores**

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Presidente

Roberto Maynard Frank

Vice-Presidente e Corregedor

Mário Alberto Simões Hirs

Membros do Tribunal

Freddy Carvalho Pitta Lima

Henrique Gonçalves Trindade

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Zandra Anunciação Alvarez Parada

Vicente Oliva Buratto

Procurador Regional Eleitoral

Fernando Túlio da Silva

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Amanda Bretas Machado

COORDENADORES DA OBRA

FREDERICO FRANCO ALVIM

Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais (UMSA). Doutorando em Ciência Política (ULisboa). Mestre em Direito (UNIMEP). Especialista em Direito e Processo Eleitoral (UFG). Pós-graduado em Direito Eleitoral (UNAM/México). Especialista em Poder Judiciário (AVM/EJE-MT). Assessor da Vice-Presidência do Tribunal Superior Eleitoral. Pesquisador e Membro-fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

JAIME BARREIROS NETO

Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Direito (UFBA). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Membro titular da Cadeira nº. 06 da Academia de Letras Jurídicas da Bahia.

MARTA CRISTINA JESUS SANTIAGO

Mestre e Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas (Universidade de Coimbra). Especialista em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade (PUC-SP). Chefe da Seção de Pesquisas e Publicações Acadêmicas (EJE/BA); Assessora da Presidência entre 1996 e 2006 (TRE/BA); Assessora da Diretoria-Geral entre 2006 e 2013 (TRE/BA); Assessora de Licitações e Contratos entre 2013 e 2014 (TRE/BA). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

APRESENTAÇÃO

Há exatos 25 anos, o Brasil assistia a uma verdadeira revolução, que mudou a forma como vivenciamos a democracia e erigiu o país a um novo patamar de legitimidade democrática: eram utilizadas pela primeira vez, no curso das eleições municipais de 1996, as urnas eletrônicas, trazendo ao processo eleitoral brasileiro não só uma maior agilidade nas apurações dos resultados, mas, principalmente, a confiança na lisura das votações e a valorização plena da soberania popular.

Esta obra, organizada pela Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, resgata esta história, cultivando a memória e louvando um futuro ainda mais promissor em termos de evolução da nossa democracia, em um casamento que se apresenta como indissolúvel com a tecnologia.

Contando com trabalhos de especialistas e atores de destaque na construção do processo de informatização das eleições brasileiras, este livro representa uma homenagem e um legado às próximas gerações do trabalho árduo e inovador construído nos últimos 25 anos pela Justiça Eleitoral, com vistas a fortalecer a integridade das nossas eleições e, consequentemente, a dignidade do nosso Estado Democrático de Direito.

Roberto Maynard Frank

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia

PREFÁCIO

25 anos da Urna Eletrônica! De uma ideia firmada em uma conversa, durante uma manhã de domingo no intervalo de uma partida de tênis, por volta dos anos de 1993 e 1994, entre o analista de sistemas Paulo César Camarão e o então Vice-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, para as milhares de seções eleitorais de todo o país, foram pouco mais de dois anos, quando, nas eleições municipais de 1996, a Justiça Eleitoral brasileira apresentou ao mundo aquela que seria a mais revolucionária evolução da nossa democracia.

Passadas duas décadas e meia deste momento histórico, a urna completa o seu jubileu de prata, simbolizando a concretização de um projeto democrático erigido durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, o qual buscou suplantar um passado de golpes e rupturas institucionais, fraudes e eleições a “bico-de-pena”, legado ao lixo da história e para o qual não se pode e não se deve cogitar qualquer retorno.

Esta obra, organizada pela Escola Judiciária Eleitoral e coordenada pelos servidores Marta Santiago, Jaime Barreiros Neto e Frederico Alvim, este último servidor do TSE, é mais do que uma homenagem ao equipamento que transformou a forma pela qual milhões de brasileiros passaram a votar e ser votados: é um tributo à inteligência brasileira que, de forma avançada e luminar, estabeleceu um casamento duradouro entre democracia e tecnologia, com ganhos incomensuráveis para a valorização da normalidade e da legitimidade da soberania popular.

Composta de trabalhos escritos por pesquisadores especializados no tema, professores de Direito Eleitoral e personagens atuantes nestes 25 anos de afirmação do Brasil como exemplo de desenvolvimento democrático e integridade nas eleições e consultas populares, esta obra, *prima facie*, apresenta um relato para a posteridade do Ministro Carlos Mário da Silva Velloso. O Presidente do Tribunal Superior Eleitoral à época do desenvolvimento do projeto da nova urna, em entrevista, diz de seus sentimentos de alegria e gratidão ao ver o êxito de sua iniciativa e expõe suas perspectivas para o futuro da votação eletrônica e do uso da tecnologia nas eleições, em um notável diálogo entre o passado e o futuro do exercício da soberania popular.

Na sequência, resgata esta obra, em seu primeiro capítulo, a história da origem da urna eletrônica brasileira, reproduzindo texto escrito pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso como prefácio ao livro escrito por Paulo César Bhering Camarão, o mentor técnico, em 1997. Também traz artigos inéditos de Paulo Camarão, que discorre, em complementação, sobre o percurso trilhado pelo Tribunal Superior Eleitoral na criação e na implantação do sistema eletrônico de votação, e de Volgane Carvalho, Mestre pela PUC do Rio Grande do Sul e servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, que aborda, com maestria, a história das eleições no Brasil e o protagonismo da urna eletrônica no combate à fraude eleitoral.

Após este resgate histórico, debates atuais são propostos neste livro, em trabalhos assinados pela Professora da Universidade Federal do Ceará, Raquel Ramos Machado, escrito em conjunto com o servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Flávio Moreira Oliveira, realizando uma análise crítica da polêmica que envolve a urna eletrônica e o voto impresso, pelo Professor Marcelo Peregrino Ferreira em parceria com o servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Eron Domingues, debatendo os riscos do retrocesso à chamada “cédula física conferível”; e pelo Juiz Federal Nicolau Konkel Junior, que estabelece um diálogo entre o sistema eletrônico de votação e o combate à desinformação.

De olho na inovação para o futuro, os servidores e pesquisadores do Tribunal Superior Eleitoral, Bruno Andrade e Célio Castro Wermelinger, apresentam ao público leitor os desafios à inovação do processo de votação eletrônico brasileiro, assim como o servidor do TRE Bahia e Professor da UFBA, Jaime Barreiros Neto, discorre sobre o futuro do uso da tecnologia na democracia brasileira.

Em arremate, os organizadores da obra incluíram em seu bojo o brilhante voto proferido pelo Excelentíssimo Ministro do Tribunal de Contas da União Bruno Dantas, na auditoria realizada no sistema eletrônico de votação brasileiro.

Agradecemos, assim, a todos aqueles que contribuíram para a construção desta obra, um presente oferecido pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia a todos aqueles que valorizam e acreditam no regime democrático como o melhor e mais legítimo regime político.

Ávio Mozar José Ferraz de Novaes

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
PREFÁCIO	11
ENTREVISTA COM O MINISTRO CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO..	15

CAPÍTULO I

HISTÓRIA DAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS E DA URNA ELETRÔNICA

Prefácio do livro “O voto informatizado: legitimidade democrática”

MINISTRO CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO	23
--	----

Urna Eletrônica Brasileira – Um Projeto de Sucesso

PAULO CESAR BHERING CAMARÃO	29
-----------------------------------	----

O protagonismo da urna eletrônica no processo de combate à fraude eleitoral no Brasil

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO	43
---------------------------------	----

CAPÍTULO II

O VOTO IMPRESSO

Idas e vindas do voto impresso

RAQUEL CAVALCANTI RAMOS MACHADO E FLÁVIO MOREIRA DE OLIVEIRA	69
--	----

Da urna eletrônica à cédula física conferível: o (quase) retrocesso na governança eleitoral brasileira

MARCELO RAMOS PEREGRINO FERREIRA E ERON DOMINGUES ..	101
--	-----

As urnas eletrônicas entre o rochedo da emoção e o mar da desinformação: rastros de uma conspiração populista	
NICOLAU KONKEL JUNIOR	123

CAPÍTULO III
NOVOS AVANÇOS NA DEMOCRACIA ELETRÔNICA NO BRASIL

Democracia eletrônica e participação política no Brasil: o TRE Bahia e o Projeto Ágora	
JAIME BARREIROS NETO	167

Desafios para inovar no processo eletrônico de votação brasileiro	
BRUNO CEZAR ANDRADE DE SOUZA E CÉLIO CASTRO WERMELINGER.....	181

CAPÍTULO IV
JURISPRUDÊNCIA TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO -
AUDITORIA NO SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO

Voto proferido pelo relator do acórdão nº 2.522/2021 - TCU- Plenário.....	199
--	-----

ENTREVISTA COM O MINISTRO CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO*

1) Passados 25 anos da realização da primeira eleição informatizada no país, transcorridos com o contínuo aperfeiçoamento do sistema e com pleno êxito, qual o sentimento de Vossa Excelência que, de forma vanguardista, idealizou o sistema eletrônico de votação do País?



R) Sentimento de satisfação, de alegria e, sobretudo, de gratidão. Gratidão a Deus, por me ter dado vida e saúde para presenciar esses vinte e cinco anos de sucesso de algo que, em 1994/1995, parecia um sonho. Gratidão aos juristas, cientistas políticos e técnicos em informática que, em 1995, integraram a Comissão que a imprensa denominou de comissão de notáveis, cujos nomes estão mencionados em artigos que escrevi – “Urnas Eletrônicas: um pouco de sua história”, “Urnas Eletrônicas: garantia de eleições limpas”,

“Urnas Eletrônicas: garantia de respeito ao voto do eleitor”. Gratidão aos que integraram o grupo de trabalho que, com base nas diretrizes estabelecidas pela comissão temática do voto informatizado, o programou, tecnicamente, sob a presidência e coordenação técnica de Paulo Camarão e num trabalho conjunto tornaram realidade a urna eletrônica, o voto informatizado. Seus nomes também estão mencionados nos artigos indicados. Gratidão aos homens e mulheres, juízes e servidores da Justiça Eleitoral que, em 1995/1996, acreditaram na realização do sonho e se empenharam para a sua concretização. A urna eletrônica brasileira é resultante da capacidade

* Entrevista concedida a Jaime Barreiros Neto e a Marta Cristina Jesus Santiago em 16 de novembro de 2021

criativa dos brasileiros, trabalhando na concretização de um sonho. Ela tem sido aperfeiçoada através dos anos. Gratidão, então, aos homens e mulheres da Justiça Eleitoral, especialmente da Secretaria de Informática do TSE que, através dos anos, têm contribuído para o aperfeiçoamento da urna eletrônica. Finalmente, uma palavra de gratidão ao atual presidente do TSE, Ministro Luis Roberto Barroso, jurista notável que, de modo superior, tem demonstrado aos brasileiros a importância e a segurança da urna eletrônica, contestando os que, com interesses que somente o diabo sabe, insistem no pedir o voto impresso, que nos remeteria ao sistema antigo da apuração manual, com os seus problemas.

2) Como a ideia da implementação do sistema eletrônico de votação foi recebida, à época da sua difusão, pelos atores políticos e autoridades do Poder Judiciário? Houve resistência à proposta?

R) Resistência, propriamente, não, mesmo porque a informatização vinha sendo implantada, gradualmente, na Justiça Eleitoral. Em 1974, juiz do TRE de Minas, o meu Estado natal, presidi à apuração das eleições parlamentares no Estado, numa comissão composta pelos juízes Airton Maia, Bernardo Figueira e eu. A totalização dos votos, do segundo maior colégio eleitoral do país, foi feita, pionieramente e com sucesso, pelo computador alugado à IBM. Era um computador imenso, que ocupava metade de uma grande sala. A Justiça Eleitoral, sob a presidência do Ministro Néri da Silveira, em 1985/1986, implantou o cadastro eletrônico eleitoral e, em 1994, na presidência do Ministro Sepúlveda Pertence, eu o seu vice-presidente, a totalização dos votos dados nas eleições do presidente da República, dos senadores e deputados federais se fez pelo TSE. De modo que não nos faltava experiência. Havia, sim, por parte de muitos colegas, certa descrença. Dizia-se, como poderia um analfabeto e um semialfabetizado votar através de um computador? E eu esclarecia: o analfabeto conhece números. Ele recebe salário, vai à feira, confere o troco. Vamos utilizar o modelo de um telefone e todo mundo sabe telefonar. O apoio dos Tribunais Regionais Eleitorais foi muito importante.

3) Há quem diga que o custo da informatização do sistema de votação no Brasil é muito alto e que, portanto, seria mais conveniente o retorno ao modelo anterior, com o uso de cédulas de papel. Como o Senhor interpreta essa crítica? Qual é, na opinião de Vossa Excelência, a dimensão do custo-benefício da utilização do sistema eletrônico de votação no Brasil?

R) Não é verdade que o custo da informatização do voto é muito alto. Em primeiro lugar, temos que ressaltar os enormes benefícios que o voto eletrônico trouxe para as eleições, tornando mais legítima a representação democrática. Eliminaram-se as fraudes eleitorais, o eleitor se tornou mais independente, a apuração dos votos se faz, com absoluta segurança, com mais de 100 milhões de eleitores, em poucas horas. E a economia não sofre com os desgastes que uma longa apuração sempre traz. Em pesquisa feita pelo técnico Paulo Camarão, tem-se o seguinte quadro: nas últimas eleições, foram gastos cerca de 670 milhões de reais. Cada voto custou, portanto, R\$4,79, produto da divisão de 670 milhões por 140 milhões de eleitores. Se tivesse ocorrido a aquisição de 50 mil urnas, que é o número previsto para reposição, em cada eleição, o custo do voto teria sido de R\$6,57, ou seja, cerca de US\$1,22. Esse custo é bem razoável. Aliás, em três eleições realizadas, não houve reposição de urnas. Vejamos, agora, o voto em papel. Na época do voto em papel, segundo o “Dicionário Parlamentar e Político”, tínhamos 4.460 Juntas Apuradoras e 42.238 Turmas de Apuração. Cada Turma era composta por um mínimo de quatro escrutinadores, num total de 168.952 escrutinadores, que eram servidores públicos, bancários, professores da rede pública e outros profissionais qualificados. Considerando que, na melhor das hipóteses, a apuração terminasse em sete dias, e que cada convocado tivesse direito de folgar o dobro dos dias trabalhados, teríamos um total de 21 dias de afastamento de suas funções, sem prejuízo de sua remuneração. Sejamos otimistas, vamos considerar apenas quinze dias de afastamento. Considerando que cada servidor ganhasse uma média de R\$4.000,00/mês (não estamos considerando os tributos pagos pelo empregador), teríamos um custo de R\$2.000,00 por escrutinador, que, multiplicado por 168.952, daria um custo total de R\$337.904.000,00. Isto, sem considerar despesas com alimentação. Acresça, ao número de escrutinadores, o número de juízes, promotores, fiscais de partidos e as forças de segurança (Policia Militar, Exército). Seguramente teríamos um contingente envolvido na apuração de cerca de 250 mil pessoas, que, ao custo de dois mil por pessoa, totalizaria cerca de 500 milhões de reais, quantia bem superior ao gasto previsto de 250 milhões para reposição de 50 mil urnas a cada eleição. É dizer, com a eliminação da mão humana na apuração dos votos, tivemos uma redução de cerca de 250 milhões de reais nos custos de uma eleição geral. Não há falar, portanto, em aumento de custos com o voto informatizado

relativamente ao voto com cédula de papel. E temos que considerar que o progresso impõe despesas. Usar a máquina de escrever é mais barato do que o uso do computador. Mas o benefício que o computador traz é infinitamente maior.

4) Nos primórdios da utilização da urna eletrônica no Brasil, no início deste século, foram realizados testes de impressão de votos, nos moldes semelhantes às ideias recentemente defendidas por alguns setores da sociedade civil e da classe política. Naquela oportunidade, chegou-se à conclusão de que a impressão dos votos, para posterior auditoria, não seria conveniente, pois potencializaria custos e riscos. Qual a opinião de Vossa Excelência sobre esta questão?

R) A impressão do voto traz complicações e insegurança. É que o atraso não combina com o progresso, a burrice abomina a inteligência. E foi o que aconteceu, quando tivemos, em curto espaço de tempo, o voto impresso. Dou um exemplo: a impressora do seu escritório, quanta vez enguiçou ou parou por desarranjo? Imagine uma pequena impressora, adaptada a milhares de urnas eletrônicas, rodando Brasil afora, sujeita às intempéries do clima, calor, frio, chuva. A experiência, então, não foi boa. Muitas travaram a votação, que teve de continuar com a cédula de papel, tumultuando a votação. E mais: o voto impresso, além de possibilitar a quebra do sigilo do voto, é absolutamente desnecessário e nada acrescenta, porque a urna eletrônica pode ser auditada antes, durante e depois das eleições, ela tem mais de sete mecanismos de segurança. E mais: eleitor de má-fé, servindo a candidato ou a partidos – e quantos, de má-fé, poderiam alegar “votei no candidato X e o voto impresso indica o candidato Y.” E como resolver o impasse? E o transporte desses impressos, pelo território continental do Brasil. A recontagem manual nos faria retornar ao sistema antigo das fraudes. Afinal, qual o propósito dos que pedem o voto impresso? Na verdade, querem uma forma de impugnar o resultado das eleições, se lhes for desfavorável. Nos Estados Unidos, que têm, na maioria dos Estados, o voto em papel, os trumpistas impugnaram os resultados da apuração.

5) Após o sucesso da urna eletrônica, qual deve ser, na opinião de Vossa Excelência, o próximo passo para o aprimoramento da nossa democracia? Vossa Excelência acredita na possibilidade de utilização futura da internet no processo de votação ou mesmo como ferramenta para uma maior participação popular em plebiscitos, referendos ou elaboração de projetos de lei de iniciativa popular?

R) Precisamos de uma reforma partidária séria; precisamos de cláusulas de desempenho ou cláusulas de barreira para os partidos; temos um número inusitado de partidos, o que é um absurdo, mesmo porque muitos não passam de legendas de aluguel; temos financiamento público das campanhas eleitorais, o que é um erro. Temos um fundo partidário que alimenta de dinheiro público, dinheiro do povo, partidos políticos sem nenhum programa; precisamos adotar o voto distrital, majoritário, ou, para começar, o voto distrital misto. E voltemos ao voto informatizado. O homem tem que ser do seu tempo. O desenvolvimento da inteligência artificial constitui etapa importante da quarta revolução industrial, a revolução dos computadores. Yuval Noah Harari, professor na Universidade Hebraica de Jerusalém, é um notável pensador do nosso tempo. Escreveu três livros. A trilogia culmina com “21 lições para o século 21”. Neste livro, Harari cuida especialmente da inteligência artificial. Merece ser lido para compreendermos que temos que estar atentos ao tema, que devemos continuar pensando no que pode e deve ainda ser feito em termos de voto informatizado. A força do pensamento é tudo. O que seria dos bancos, das empresas aéreas, das multinacionais, das bolsas de valores e de muito mais não fosse a inteligência artificial? Cabeças privilegiadas, sabemos, andam pensando no desenvolvimento do voto informatizado. Repito: a força do pensamento é tudo, o que só os néscios não reconhecem. Os celulares, esses pequenos computadores mais eficientes que o computador que, no final dos anos 1960, levou o homem à lua, vai levar o homem a planejar, com segurança, o voto através dos nossos celulares. Quem viver verá.

Brasília, DF, 16/11/2021

CAPÍTULO I

HISTÓRIA DAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS E DA URNA ELETRÔNICA

PREFÁCIO DO LIVRO “O VOTO INFORMATIZADO: LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA”*

*Ministro Carlos Mário da Silva Velloso***

Um pugilo de homens idealistas tornou realidade um sonho; a informatização do voto, visando à concretização da verdade eleitoral e, em consequência, fazer mais legítima a democracia representativa que praticamos. Este livro, que Paulo César Bhering Camarão escreveu e tirou a lume, conta a história desse sonho.

Mais de um ano antes da minha posse na presidência do T.S.E., Camarão e eu começamos a conspirar em favor do voto informatizado. Lembro-me de que, numa manhã de domingo, num intervalo de partida de tênis, quis saber de Camarão, ele que é, reconhecidamente, notável técnico em informática, se seria possível informatizar o voto. Camarão respondeu-me que sim, acrescentando que tudo é possível fazer com os computadores, desde que sejam eles manejados com técnica e científicidade. Dei-lhe ciência, então, do que planejava: se chegasse à presidência do T.S.E., e tudo indicava que isto iria ocorrer, pretendia informatizar as eleições, no Brasil. Camarão entusiasmou-se. A partir daí, o tema tornou-se obrigatório em nossas conversas. Passamos, então, a falar sobre “software” e “hardware”, sobre programas de computador e sobre o computador em termos de máquina, porque de pronto compreendemos que deveríamos trabalhar não-somente em torno de programas, de “software”, mas, e sobretudo, em termos de uma máquina de votar que aliasse simplicidade, fácil manejo e preço. É que, todas as vezes que falava a respeito da informatização do voto com os meus colegas, da maioria deles, ouvia, invariavelmente, que os eleitores analfabetos e semi-analfabetos não entenderiam a complexidade das teclas dos computadores, e que o elevado preço destes inviabilizaria o projeto. Teríamos, então, de pensar numa máquina barata, simples, de fácil manejo.

* VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Prefácio. In: CAMARÃO, Paulo César Bhering. *O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática*. Belo Horizonte: Empresa das Artes Projetos e Edições Artísticas, 1997.

** Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal. Ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral. Presidente do Tribunal Superior Eleitoral entre 06.12.94 e 19.05.96. Professor Emérito da Universidade de Brasília.

O tempo passou.

No dia 6 de dezembro de 1994, eleito pelos meus colegas, empossei-me no cargo de Presidente do T.S.E.. Propus, então, no discurso de posse, a realização de algumas metas, todas orientadas no sentido de tornar mais sérias e respeitadas as instituições políticas brasileiras. É que sempre estive convencido de que nada é mais importante para um povo do que as suas instituições políticas. As reformas políticas devem anteceder às reformas econômicas. Não escapa ao observador meticuloso esta realidade: nenhum País se tornou economicamente forte sem instituições políticas sérias e respeitáveis. Foi assim nos países do primeiro mundo. Quando os franceses, em 1958, convocaram De Gaulle para a tarefa de salvar a França, fizeram-no na certeza de que ele salvaria, por primeiro, as suas instituições políticas. E foi o que ocorreu, a começar com a promulgação da Constituição de 1958. O sucesso econômico veio depois.

Também me convencera de que o Tribunal Superior Eleitoral tem altíssima missão no campo do direito político e das instituições políticas. Por isso, no discurso de posse na presidência do T.S.E., conclamei a sociedade brasileira a refletir sobre cinco temas: a) informatização do voto, b) a elaboração de uma lei eleitoral que discipline todas as eleições e não apenas uma eleição, assim o código eleitoral atualizado é aperfeiçoado, c) uma reforma partidária, a fim de tornar fortes e respeitados os partidos políticos, com a eliminação das legendas de aluguel, d) o voto distrital misto, e e) a questão do financiamento das campanhas político-eleitorais. Publicistas, cientistas políticos e técnicos em informática foram convidados a trabalhar convosco. Constituímos, então, o que a mídia denominou de “comissão de notáveis”, que se subdividiu em cinco subcomissões temáticas: a) a Comissão de Lei Eleitoral Permanente, ou de Código Eleitoral, presidida pelo Ministro Marco Aurélio, b) a Comissão de Reforma Partidária presidida pelo Ministro Diniz de Andrada, c) a Comissão de Sistemas Eleitorais (voto distrital misto), presidida pelo Ministro Torquato Jardim, d) a Comissão de Financiamento de Campanhas Político-Eleitorais, presidida pelo Ministro Pádua Ribeiro, e e) a Comissão de Informatização do Voto, presidida pelo Ministro Ilmar Galvão. O Ministro da Justiça, Prof. Nelson Jobim, associou-se a nós, foi nosso parceiro de idéias. As subcomissões temáticas produziam excelentes trabalhos, que foram apresentados ao Congresso Nacional - Câmara e Senado -, ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, e ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Sepúlveda Pertence.

Pugnávamos, não foram poucos os que diziam, pelo impossível. Na linha, entretanto, da lição de Winston Churchill, pugnávamos pelo impossível – cinco reformas político-eleitorais – para conseguir o possível: queríamos ver concretizada, ainda em 1996, a eleição informatizada. Isto foi percebido pelo eminente Ministro Diniz de Andrada, conforme deixou expresso no discurso que proferiu, em nome do Tribunal, na sessão de 16 de maio de 1996, em que me despedi daquela Corte.

É que teríamos que começar a experiência pioneira em eleições municipais, mais fáceis, porque o eleitor votaria apenas em dois candidatos, prefeito e vereador, e a totalização seria local. A partir daí, acumulando experiências, partiríamos para as eleições gerais de 1998, mais complexas, e completaríamos o ciclo nas eleições municipais do ano 2000. O projeto que deixei elaborado, no T.S.E., foi justamente este: em 1996, seriam informatizados cerca de trinta e cinco por cento do eleitorado (capitais e municípios com mais de duzentos mil eleitores); em 1998, chegariam a setenta ou setenta e cinco por cento: e no ano 2000 completaríamos os cem por cento de todo o eleitorado, convindo acentuar que raciocinávamos com um universo de cerca de cem milhões de eleitores. Assim, em 1996, cerca de trinta e cinco milhões de eleitores votariam pelo computador; em 1998, setenta a setenta e cinco milhões; e no ano 2000, mais de cem milhões de votos seriam informatizados.

Sempre tive presente que, se é certo que a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, representou notável avanço, em termos de aperfeiçoamento e seriedade do processo eleitoral, é forçoso reconhecer que ainda campeia, pelo Brasil afora, a fraude à vontade do eleitor. Essas fraudes ocorrem, sobretudo, na apuração dos votos. Se eliminássemos a apuração, ou seja, se afastássemos a mão humana da contagem dos votos, estariamos eliminando a fraude, assim realizando a verdade das urnas. Com o apoio do Tribunal, trabalhamos em diversas frentes: a subcomissão presidida pelo Ministro Ilmar Galvão e que teve como relator o Dr. Paulo César Camarão, criou o protótipo da máquina e ainda elaborou o anteprojeto de lei que, aprovado pelo Tribunal, foi submetido ao Congresso Nacional, que, votando-o, autorizou a informatização do voto. Junto ao Chefe do Poder Executivo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, e ao Congresso Nacional, conseguimos os recursos financeiros, cerca de oitenta milhões de reais; o protótipo, criado por nós, que eu costumava denominar de “modelo

tupiniquim”, foi tecnicamente descrito nos seus mínimos detalhes; a licitação, que seria conduzida por órgão integrante das Nações Unidas, acabou sendo realizada, com sucesso, pelo Tribunal Superior Eleitoral, com a colaboração de prestigiosos órgãos do Poder Executivo, de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público Federal, sob a presidência do Juiz Jessé Torres, magistrado e notável especialista no direito das licitações. As máquinas foram, então, adquiridas.

E o sonho começara a se tornar realidade.

Ele se realizaria, por completo, no dia 3 de outubro de 1996, nas eleições ocorridas em todas as capitais e nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, e, principalmente, no segundo turno, no dia 15 de novembro do mesmo ano: a máquina de votar foi um sucesso. Já não estava mais na presidência do T.S.E. O meu sucessor, o Ministro Marco Aurélio Mello, presidiu, com competência e espírito público, as eleições. Eleitor na capital do meu Estado-natal, Belo Horizonte, a tudo acompanhei, na companhia de Paulo César Camarão. Um jornalista viu lágrimas nos meus olhos, quando votava, e quando presenciava a festa das eleições, a festa da cidadania: as pessoas mais simples, analfabetas ou semi-analfabetizadas, votavam com facilidade, assim desmentindo os que, por má-fé, raiva do mundo ou pessimismo, diziam que o povo não saberia votar pelo computador. E mais: muitos eleitores levavam os seus filhos menores, crianças com menos de 10 anos de idade. Elas é que acionavam com desenvoltura, o pequeno computador, votando pelos seus pais, a tudo presentes. A alguém que me perguntou se aquilo não representava quebra do sigilo do voto, respondi que aquilo simplesmente representava a preparação do cidadão de amanhã. Uma eleitora analfabetada se acercou de mim para dizer-me que, pela primeira vez, tinha votado. Mas a senhora nunca votou? Sim, já havia votado, respondeu-me ela. Mas somente hoje tive certeza de que votei, porque, digitando o número do meu candidato, vi na tela o seu retrato. Então, apertando a tecla “confirma”, tive a certeza de que votei. Por isso, votei pela primeira vez na vida. O computador, a pequena máquina de votar, fê-la cidadã. Ora, só não se emociona diante de um fato assim quem não tem músculos, nervos e sentimentos. O jornalista que noticiou que viu lágrimas os meus olhos, publicou notícia verdadeira. Nos meus olhos e nos olhos de Paulo César Camarão, o “pai-técnico” da máquina de votar.

O sonho se concretizara, às inteiras.

Convém registrar que não fomos afoitos quando apresentamos o plano de informatização do voto. É que a informatização, na Justiça Eleitoral, implantou-se gradativamente. Em 1986, tivemos o trabalho ingente, sério, do então Presidente do T.S.E. Ministro José Neri da Silveira, que recadastrou todo o eleitorado brasileiro, instituindo o maior cadastro informalizado da América Latina. Passamos a ter um cadastro único, informatizado, o maior do continente. Depois, tivemos a informatização dos serviços da Justiça Eleitoral. Na presidência do Ministro Sepúlveda Pertence, que foi o condutor das eleições de 1994, informatizou-se a totalização dos votos. Faltava, então, a informatização do voto.

O destino conspira em favor da democracia brasileira: as eleições gerais de 1998 serão presididas pelo Ministro Ilmar Galvão, que presidiu a subcomissão temática de informatização em 1995, e o Ministro Néri da Silveira, que retornou ao T.S.E., presidirá as eleições municipais do ano 2000. Isto é, garantia de que o projeto de informação será implementado.

Na nossa presidência, não deixamos de pensar, também, no aperfeiçoamento do cadastro de leitores e na informatização da identificação do eleitor. Sob a responsabilidade técnica de Paulo César Camarão, elaboramos projeto que, junto com o projeto da informatização do voto, apresentamos ao BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, em Washington, D.C., Estados Unidos. Contamos com o apoio do eminente Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, que, além de nos ajudar, pessoalmente, nas negociações, pôs à nossa disposição o eficiente diplomata José Ricardo Alves, que nos assistiu em todos os encontros de trabalhos que tivemos com a diretoria do BID. O BID recebeu os projetos, examinou-os, discutiu-os e caminhava, quando deixamos a presidência do T.S.E., para aprová-los. Na última reunião que tivemos com a diretoria do BID, em Washington, o Ministro Torquato Jardim, Paulo César Camarão, o diplomata Ricardo Alves e eu, no dia 16.04.96, o Presidente Enrique Iglesias entusiasmou-se com o idéia, dizendo-me que uma delegação de representantes de países latino-americanos, financiada pelo BID, estaria presente, no Brasil, no dia 3 de outubro de 1996, como observadores, o que ocorreu. Da Sra. Nancy Birdsall, Vice-Presidente Executiva do BID, com quem me reuni várias vezes, ouvi, na reunião do dia 15.04.96, a afirmativa de que deixaria eu um “regalo” para o meu sucessor. A nossa ação

foi pioneira. Penso que foi a primeira vez que um presidente de Tribunal brasileiro negociou financiamento para a Justiça com um organismo internacional. Esclareça-se que tudo isto foi feito com o conhecimento e o apoio dos meus colegas, e com o conhecimento e o apoio do Presidente Fernando Henrique Cardoso. De S. Exa. ouvimos palavras entusiasmadoras: - Vá Ministro, busque lá fora o endosso de organismos internacionais sérios ao projeto de informatização.

Ao que estou informado, deixando eu a presidência do T.S.E., no dia 19 de maio de 1996, as negociações com o BID, em nível de Presidência do T.S.E., diretoria do BID e Embaixada do Brasil em Washington, cessaram.

Este livro, que o idealismo de Paulo César Bhering Camarão escreveu e fez editar, conta a história da informatização do voto, repito, demonstrando que sonhar é preciso. No discurso que proferi, quando da minha posse na presidência do T.S.E., invoquei Fernando Pessoa, que não obstante o seu ceticismo, sabia sonhar e soube dizer que o que é frustrante não são os sonhos que não realizamos, mas os sonhos que não tivemos a coragem de sonhar.

Paulo César Bhering Camarão, notável físico, melhor técnico em informática, político no sentido grego do termo, pode não ter realizado todos os sonhos que teve a coragem de sonhar. Certo é, entretanto, que o seu maior sonho – seu, meu, da Justiça Eleitoral e dos brasileiros todos – foi realizado.

Esta é a história que este livro revela e que os brasileiros haverão de ler.

Valeu a pena sonhar. Busco, mais uma vez, nos versos de Fernando Pessoa, a sentença precisa:

“...Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena”.

Brasília, DF, 10 de abril de 1997.

Carlos Mário da Silva Velloso
Ministro do Supremo Tribunal Federal
Ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

URNA ELETRÔNICA BRASILEIRA – UM PROJETO DE SUCESSO

*Paulo Cesar Bhering Camarão**

Vinte e cinco anos de sucesso. Vinte e cinco anos garantindo a legitimidade dos mandatos de nossos governantes. Vinte e cinco anos assegurando a lisura do processo eleitoral brasileiro.

Imune a fraudes. Nenhuma das suspeitas contra ela levantadas em todo esse tempo, após as devidas análises e auditorias, prosperou... Esta é a nossa Urna Eletrônica, patrimônio e orgulho de todos os brasileiros.

Neste trabalho, buscamos contar, resumidamente, a construção de um sonho por brasileiros idealistas.

Um sonho, um trabalho consciente, uma realidade... assim se resume o esforço gigantesco de uma equipe de juristas e técnicos de informática brasileiros que, sob o comando seguro, severo e amigo do Ministro Carlos Velloso, tornou realidade o registro da vontade do eleitor na captação do seu voto e na totalização dos resultados das eleições brasileiras.

Pressuposto fundamental na democracia que praticamos é a liberdade de escolha de quem nos representa e a garantia de que essa escolha será traduzida na legitimidade da ocupação dos cargos.

Este foi o “norte” e fundamento que orientou todas as ações para a consecução do projeto da urna eletrônica brasileira.

No mês de março de 1995, convidado pelo Ministro Carlos Velloso, então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ingressei no Tribunal para ocupar o cargo de Secretário de Informática, com a missão de dirigir parte dos recursos técnicos da entidade para a elaboração do projeto da urna eletrônica.

* Diplomado em Física pela UFRJ. Analista de Sistemas (SERPRO). Presidente da Comissão Técnica que desenvolveu o Projeto Técnico da Urna Eletrônica Brasileira. Secretário de Informática do TSE entre 1995 e 1996 e entre 1998 e 2006. Assessor de Planejamento de Gestão do TSE entre 2008 e 2010. Assessor da Presidência do TSE em 2015. Secretário de Projetos Especiais para o Desenvolvimento do novo modelo da Urna Eletrônica e da Identificação Civil Nacional – ICN, no Tribunal Superior Eleitoral no ano de 2016.

Ciente das dificuldades que enfrentaria para implementar tão ambicioso projeto, o Presidente do TSE, de imediato partiu para buscar as parcerias fundamentais para o sucesso da empreitada.

Reuniu os Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, informou-os de sua meta e exortou-os a participarem desse grandioso projeto.

Conseguiu que o Congresso Nacional criasse Comissão Especial para, junto com o TSE, elaborar Projeto de Lei que viabilizasse a implantação do voto informatizado no país.

Conseguiu junto ao Poder Executivo a garantia dos recursos financeiros.

Reuniu-se com representantes da imprensa falada, escrita e televisada, dando-lhes conhecimento dos trabalhos e abriu-lhes as portas da Justiça Eleitoral para que acompanhassem cada etapa de seu desenvolvimento e, em parceria com o TSE e os TRE de cada estado, colaborassem na orientação do eleitor no uso correto da urna eletrônica no dia das eleições.

Estava aí vencida a primeira etapa; a da busca das parcerias com as entidades fundamentais para o sucesso do projeto.

Numa segunda etapa, a de desenvolvimento da solução técnica, era necessário garantir que ela fosse efetiva e factível, considerando a complexidade de nosso sistema eleitoral e outros fatores condicionantes. Era mister que a solução encontrada atendesse as diretrizes estabelecidas pela Presidência do TSE e trouxesse benefícios indiscutíveis para o país.

Para garantir o sucesso da empreitada era necessário que a solução encontrada fosse de consenso em toda a Justiça Eleitoral. Nesse sentido, o Presidente do TSE, no ato de criação de diversas comissões que buscavam aprimorar o sistema eleitoral brasileiro, criou uma específica, voltada à informatização das eleições de 1996, com atribuição de estabelecer as premissas para a informatização do voto.

Essa comissão tinha como participantes: a) o Ministro Ilmar Galvão, como Presidente; b) o analista de sistemas Paulo César Bhering Camarão, como Relator; c) o ex-Ministro do TSE, Antônio Villas Boas; d) o analista de sistemas, Célio Assunção (TRE/SC); e) o Juiz Fernando Marques de Campos Cabral; f) o analista de sistemas Gilberto Circunde (TRE/MG); g) o Desembargador Gilberto Niederauer Corrêa (TRE/RS); h) o analista de sistemas Jorge Lheureux de Freitas (TRE/RS); i) o analista de sistemas

Luiz Roberto da Fonseca (TRE/MT); j) o Juiz Luiz Sérgio de Neiva de Lima Vieira (TRE/PR); k) o Professor Márcio Luiz Guimarães Collaço; l) o Juiz Milton Loff (TRE/RS); m) o analista de sistemas Roberto Siqueira (TRE/MG) e, n) o Juiz Wander Paulo Marotta Moreira (TRE/MG).

A Comissão trabalhou até 30 de agosto de 1995 e apresentou uma proposta de Projeto de Lei que foi enviado à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para regulamentar as eleições de 1996 e, complementarmente, estabeleceu as premissas que nortearam o projeto básico da urna eletrônica.

Dentre essas premissas se destacam: o registro numérico do voto; a autonomia da urna com uso de bateria auxiliar; os requisitos de dimensões e robustez do equipamento; a possibilidade de correção dos dados antes do registro definitivo por parte do eleitor; a possibilidade do eleitor visualizar na tela do equipamento os dados de seu voto, inclusive a foto do candidato; a facilidade de manuseio do equipamento pelo eleitor; o custo do equipamento e suas futuras manutenções compatíveis com os recursos disponíveis no orçamento da Justiça Eleitoral, dentre outras.

As premissas definidas pela comissão estabeleceram o arcabouço do projeto da urna eletrônica e nortearam o desenvolvimento dos sistemas (*software*) que a fariam funcionar.

Em 22 de setembro de 1995, o Presidente do TSE, Ministro Carlos Velloso, por meio da Portaria nº 282, criou Grupo Técnico para, a partir das premissas estabelecidas pela comissão anterior, elaborar o projeto básico e o edital de licitação das primeiras setenta e sete mil urnas eletrônicas, que seriam utilizadas nas eleições municipais de 1996.

O Grupo Técnico recebeu da Comissão de Informatização das eleições de 1996 as diretrizes e premissas estabelecidas para o desenvolvimento do projeto básico do procedimento licitatório, envolvendo o *hardware* e o *software*. Tinha ainda que ser considerada a legislação eleitoral vigente e os requisitos estabelecidos no projeto de lei que definiriam a implantação do voto eletrônico no Brasil (após sancionado, o PL passou a ser a Lei nº 9.100 de 1996).

Coube também ao Grupo Técnico a atribuição de elaborar o edital de licitação das primeiras 77.000 urnas eletrônicas e dar apoio à Comissão Especial de licitação nos testes técnicos dos modelos de engenharia apresentados pelas três empresas que participaram da licitação.

Compunham o Grupo Técnico que elaborou o projeto básico e o edital da licitação os seguintes membros, nomeados pelo Presidente do TSE na Portaria 282 de 22 de setembro de 1995: (a) Paulo César Camarão, Secretário de Informática do TSE, presidente; (b) Antônio Ezio Marcondes Salgado, do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE; (c) Mauro Hissao Hashioka, do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE; (d) Paulo Seiji Nakaya, do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE; (e) Oswaldo Catsumi Imamura, do Instituto de Tecnologia da Aeronáutica – ITA; (f) Major Elifas Chaves Gurgel do Amaral, do Departamento de Informática do Ministério do Exército; (g) Capitão de Corveta Luiz Otávio Botelho Lento, do Departamento de Informática do Ministério da Marinha; (h) José Antônio Ribeiro Milani, do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Telebrás – CPqD e (i) juiz Jessé Torres Pereira Júnior, administrativista, especialista no Direito das Licitações.

O Grupo Técnico, considerando a maior especialização de cada um de seus componentes, foi dividido em equipes que cuidavam do edital, da especificação técnica do *hardware* da Urna Eletrônica, do *software* e dos serviços agregados. Duas vezes por semana, o Grupo se reunia, no TSE ou no TRE/SP para apresentar os trabalhos desenvolvidos, trocar opiniões e equalizar conhecimento sobre o projeto.

No dia 8 de fevereiro de 1996, no auditório do TSE, foi iniciada a licitação. Três empresas (IBM do Brasil, Procomp e Unisys do Brasil Ltda) se apresentaram, entregando a documentação de habilitação para participar do certame e o modelo de engenharia, conforme especificações do edital e seus anexos, para serem submetidos a bateria de testes prevista.

Em 14 de março de 1996, foi encerrada a licitação e declarada vencedora do certame a empresa Unisys do Brasil Ltda.

Adjudicada a empresa vencedora, foram criados, sob a Coordenação do Secretário de Informática do TSE, cinco grupos de trabalho para acompanhar o desenvolvimento e produção das urnas:

- Coordenação e acompanhamento do contrato;
- Desenvolvimento do *software*;
- Produção em fábrica;
- Logística, insumos e distribuição;
- Revisão e aprovação dos modelos de qualificação e de produção.

Por uma questão de justiça, não podemos deixar de nomear os quatro Diretores-Gerais de Tribunais Regionais que, junto com

a equipe técnica do TSE, contribuíram para a passagem do modelo de qualificação de urna para o modelo de produção, permitindo que a empresa vencedora da licitação iniciasse, em curto prazo, a aquisição dos componentes necessários e organizasse o “chão de fábrica” para inicio da produção, cumprindo os prazos definidos no contrato para a entrega das 77.000 urnas eletrônicas. São os eles: Alcides Orlando de Moura Jansen (TRE/PB), Antônio Augusto Portinho da Cunha (TRE/RS), Fernando Augusto Fontes Rodrigues (TRE/SP) e Ivan Gradowski (TRE/PR).

Em 13 de maio de 1996, por meio do ofício-circular 2038 da Presidência do TSE, o Ministro Presidente Carlos Velloso encaminhou a cada um dos vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais um determinado número de urnas eletrônicas, ressaltando tratar-se ainda de um produto sem o acabamento final, por possuir gabinete em metal, mas que, entretanto, contemplava todos os elementos de funcionalidades e segurança do produto acabado, que teria seu gabinete em plástico injetado.

“Estamos encaminhando a Vossa Excelência, na semana de 13 a 17 de maio XX Urnas Eletrônicas com a finalidade de dar conhecimento à Justiça Eleitoral do equipamento que será utilizado nas eleições municipais de 1996...

Conhecendo o entusiasmo de Vossa Excelência já tantas vezes demonstrado em relação à modernização do sistema de votação em nosso país, agradeço antecipadamente sua colaboração quanto a divulgação da Urna Eletrônica no âmbito desse Tribunal Regional ”

Parte do sonho da informatização do sistema eleitoral, incluindo o voto eletrônico, se concretizara.

Restava, para a concretização total desse ambicioso plano, a conclusão da produção e entrega das 77.000 urnas à Justiça Eleitoral, a ampliação da campanha de esclarecimento do eleitor de como utilizar o novo método de votação eletrônica e, finalmente, sua completa inauguração nas eleições municipais de 1996.

Paralelamente às atividades de aprovação do modelo de produção da urna eletrônica e durante sua produção, a Justiça Eleitoral já se preocupava com o segmento mais importante do processo, o eleitor, que necessitava ter conhecimento antecipado de como utilizar o equipamento.

Consciente da importância da “Campanha de Esclarecimento do Eleitor”, o Ministro Carlos Velloso, em reunião com os Presi-

dentos dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais, ressaltou a necessidade da participação e do empenho dos Regionais na campanha, buscando maior proximidade do novo processo de votação com o cidadão eleitor. Ficou então estabelecido que cada Tribunal Regional, em complementação à campanha institucional promovida pelo TSE, criaria sua própria campanha regional.

Assim, os 27 Regionais buscaram de forma criativa atingir seus eleitores, desenvolvendo as campanhas regionais, conforme características, usos e costumes de seu povo.

Urnas eletrônicas foram distribuídas, antecipadamente, aos cartórios eleitorais dos 57 municípios com mais de duzentos mil eleitores, para utilização na campanha de esclarecimento e no treinamento dos eleitores, para utilização correta do equipamento nas eleições municipais daquele ano.

Sob a orientação dos juízes eleitorais, armavam-se tendas nas praças públicas do município, onde o eleitor podia praticar o voto em um sistema que trazia candidatos fictícios. Muitas urnas eram montadas em “Shopping Centers” e aí permaneciam por semanas à disposição do eleitor. Eram levadas de forma itinerante por pequenos povoados e até mesmo por aldeias indígenas.

Complementando essa estratégia, o TSE e os Tribunais Regionais utilizavam a mídia escrita, falada e televisada em programas a nível nacional ou regional para esclarecer o eleitor sobre o novo sistema de votação.

Era meta da Justiça Eleitoral que, no dia da eleição, pelo menos 80% do eleitorado já tivesse tido oportunidade de utilizar a urna na campanha de esclarecimento.

Agora era aguardar o dia da prova definitiva... o dia das eleições municipais de 1996.

Registros significativos dos Ministros Carlos Velloso (criador da informatização do voto no Brasil) e do Ministro Marco Aurélio (Presidente do TSE nas eleições municipais de 1996) demonstram o sucesso do voto eletrônico na eleição de 3 de outubro daquele ano.

“(...) E o sonho começava a se tornar realidade (...) Eleitor na capital de meu Estado-Natal, Belo Horizonte, a tudo acompanhei, na companhia de Paulo César Camarão. Um jornalista viu lágrimas nos meus olhos, quando votava, e quando presenciava a festa das eleições, a festa da cidadania: as pessoas mais simples, analfabetas ou semi-alfabetizadas, votavam com facilidade, assim desmentindo os que, por má fé, raiva do mundo ou pessimismo, diziam que o povo não saberia votar pelo computador. E mais:

muitos eleitores levavam os seus filhos menores, crianças com menos de dez anos de idade. Elas é que acionavam com desen-voltura, o pequeno computador, votando pelos seus pais, a tudo presentes. A alguém que me perguntou se aquilo não representa-va a quebra do sigilo do voto, respondi que aquilo simplesmente representava a preparação do cidadão de amanhã. Uma eleitora analfabeta se acercou de mim para dizer-me que pela primeira vez tinha votado. Mas a senhora nunca votou? Sim, já havia votado, respondeu-me ela. Mas somente hoje tive certeza de que votei, porque, digitando o número do meu candidato, vi na tela seu retrato. Então, apertando a tecla “confirma”, tive a certeza de que votei. Por isso, votei pela primeira vez na vida. O computador, a pequena máquina de votar, fê-la cidadã...”¹

“(...) Ainda bem que um dos maiores visionários do nosso tempo jamais recuou, em se tratando de concretizar aspirações: imaginem se o Ministro Sepúlveda Pertence tivesse desistido de dar continuidade ao processo de informatização iniciado pelo Ministro Neri da Silveira quase dez anos antes, ao comandar a gigantesca operação de recadastramento de todos os eleitores brasileiros! Daquela época aos dias de hoje, muito esforço foi necessário, como bem sabe o Ministro Carlos Velloso, que ultrapassou obstáculos considerados intransponíveis, como a escassez de recursos e as dúvidas quanto a escolha do equipamento mais adequado. E tudo em nome de um sonho: a lisura do processo de eleição dos líderes e representantes do povo, com inegável e efetiva participação popular (...)”

(...)

Não custará muito ao País mais esse sonho, vez que o esforço maior já foi feito: Vale lembrar que a implantação do voto eletrônico demandou o trabalho diuturno de 2.000 técnicos e a utiliza-ção de 1.200 microcomputadores, bem como das 74.127 urnas espalhadas por 57 municípios, que congregaram 31 milhões de eleitores. São números que impressionam, mormente depois de colhidos os resultados: apenas 3,05% das máquinas falharam, sendo que o percentual de votos em branco não ultrapassou 3% e os nulos ficaram na casa dos 9%. Nunca, em toda a história da Justiça Eleitoral Brasileira deparamos com estatísticas tão favoráveis E note-se: essa foi a nossa primeira experiência.²

1 VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Prefácio. In: CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática**. Belo Horizonte: Empresa das Artes Projetos e Edições Artísticas, 1997.

2 CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática**. Belo Horizonte: Empresa das Artes Projetos e Edições Artísticas, 1997. p. 201.

Terminada as eleições de 1996, consigno aqui as palavras do Ministro Carlos Velloso: *O sonho se concretizara, às inteiras.*³

O novo sistema de votação informatizado, composto pela captação do voto do eleitor na urna eletrônica, apuração dos resultados da seção eleitoral na própria urna, sistema informatizado de totalização e divulgação dos resultados, foi implementado e implantado seguindo a diretriz estabelecida pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Velloso: “(...) a Urna Eletrônica registrará fidedignamente a vontade do eleitor e todos os sistemas do projeto deverão ser seguros, eliminando a fraude no registro do voto e na totalização dos resultados”.

Conforme estabelecido claramente na primeira premissa, todo o processo de informatização das eleições, *hardware, software* e logística deveriam estar protegidos de forma a apresentar como seu produto final, dados que refletissem a soberana vontade do eleitor, ou seja, estar imune a interferências de qualquer natureza, assegurando assim a imunidade a fraudes.

Desde a primeira eleição com o uso da urna eletrônica em 1996 e até os dias e hoje a Justiça Eleitoral vem cumprindo o estabelecido na primeira premissa, para isto utilizando a competência de todo o seu corpo técnico, bem como utilizando recursos agregados de entidades científicas na área de informática e universidades conveniadas.

Não bastasse isso, estratégias de recorrência, recuperação e garantia de fidedignidade dos dados e auditoria também foram implantadas e cada vez mais aprimoradas no decorrer dos anos.

A Justiça Eleitoral, atenta aos interesses dos partidos políticos, candidatos e cidadão, vem a cada eleição, implementado mecanismos e criando recursos que garantam a todos os interessados o acesso aos sistemas, demonstrando assim a transparência de seu trabalho eleitoral.

A legislação que rege o processo eleitoral já garante acesso ao *hardware* e *software* utilizado nas eleições, acrescendo ainda a isto, mecanismos e estratégias implementadas pela Justiça para atender aos anseios de informação de segurança de todos os interessados, partidos, candidatos e eleitores.

Relacionamos alguns mecanismos de segurança e auditoria do processo eleitoral brasileiro:

3 VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Prefácio. In: CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática.** Belo Horizonte: Empresa das Artes Projetos e Edições Artísticas, 1997.

- a) Auditoria dos códigos-fonte de todos os sistemas que serão utilizados nas eleições.

Pelo menos seis meses antes do dia do primeiro turno das eleições o TSE coloca a disposição dos partidos políticos, candidatos, entidades científicas e cidadãos em geral, todos os sistemas (*software*), em código-fonte, que serão utilizados nas eleições oficiais daquele ano. Os sistemas ficam à disposição para auditoria, testes e verificação de conformidade até cerca de 15 dias antes das eleições, ocasião em que serão lacrados e assinados digitalmente. Nesse período, de cerca de 6 meses, qualquer alteração que o TSE tenha que fazer nos sistemas é imediatamente comunicada aos inscritos para a auditoria e também ficam à disposição. Durante todo esse período, os inscritos podem comparecer ao TSE e, em ambiente controlado, fazer suas auditorias, testes e verificações.

- b) Testes de quebra de segurança.

Normalmente no mês de novembro do ano que precede as eleições, o TSE coloca urnas eletrônicas à disposição de técnicos em informática de entidades científicas e universidades para que eles as testem e tentem quebrar os mecanismos de segurança inseridos (*hardware* e *software*).

Isto ocorre durante uma semana, em ambiente controlado, no TSE.

- c) Assinatura digital dos sistemas (*software*), lacração e publicação do resumo digital (*hash*).

Cerca de 15 dias antes da data do primeiro turno das eleições, os sistemas (todos os programas das urnas, da totalização dos resultados, da divulgação e quaisquer outros utilizados nas eleições) são assinados digitalmente pelos partidos, por representante da OAB, do Ministério Público Federal e por autoridades do Tribunal Superior Eleitoral, em cerimônia pública, na sede do TSE.

Todas as entidades acima mencionadas, podendo ainda ser incluídas outras de natureza científica que se interessarem, podem desenvolver seus programas próprios para assinatura digital que, após conferidos pelo TSE, são autorizados.

São também desenvolvidos programas de conferência das assinaturas, que podem ser utilizados para verificar, a qualquer tempo, se aquele *software* que está sendo utilizado foi o efetivamente assinado e lacrado na cerimônia.

Após as assinaturas, o resumo do *software* (*hash*) é publicado, dando transparência em relação a todos os sistemas utilizados nos dias das eleições (primeiro e segundo turnos).

d) LOG da urna eletrônica.

Outro elemento que pode ser utilizado para auditoria após votação na urna eletrônica é o LOG, ou seja, o registro de todas as ocorrências. Ficam registradas informações que servirão não só para aferir seu perfeito funcionamento como outras como, por exemplo, hora em que a urna foi ligada e desligada no dia das eleições, intervalo entre o voto dos eleitores, tempo utilizado por cada eleitor para registrar seus votos, dentre outras. Nenhuma das informações registradas no LOG põe em risco ou quebram o sigilo do voto.

e) Lacre físico da Urna Eletrônica.

Após a carga da urna, ou seja, depois de nela inseridos todos os programas necessários ao seu funcionamento, a tabela dos candidatos daquela eleição e a tabela dos eleitores daquela seção, todos os pontos de acesso são lacrados. Os lacres são assinados pelo Juiz Eleitoral, representantes de partidos que estiverem presentes ou outros interessados. Esta é mais uma segurança física que, se necessário, pode ser utilizado em uma auditoria.

f) Registro digital do voto.

A partir das eleições de 2.000, os votos que anteriormente eram somados na urna eletrônica, passaram a ser registrados digitalmente, em sua totalidade, na sequencia em que foram votados.

Para garantir o sigilo, no registro sequencial do voto do eleitor ficam informados a hora, minuto e segundo em que ele deu o “confirma” no ultimo voto. Essa sequência numérica é submetida a um sistema de geração de sequencia aleatória (randômica) que registra esse voto de forma não sequencial, por exemplo, o voto do primeiro eleitor pode ser registrado na sequência 17, o do segundo eleitor, 236, e assim por diante. No registro digital do voto de cada eleitor não é gravada a hora, minuto e segundo do registro do ultimo voto.

g) Tabela de correspondência.

Às vésperas do dia das eleições as urnas são carregadas com os programas, tabela de candidatos e tabela de eleitores da seção. A carga é feita utilizando-se *pen drive* contendo esses dados. No momento da carga a urna grava no *pen drive* sua identificação (município, zona, seção, números físico e lógico da urna), bem como data, hora, minuto e segundo em que foi concluída a carga daquela urna. Essas informações são depois transferidas ao sistema de totalização.

Encerrada a votação de uma seção, o *pen drive* com o resultado é transmitido para o sistema de totalização. Nesse sistema, os dados são decriptografados, e a identificação da seção é conferida, confirmado se aqueles dados são provenientes de uma urna eletrônica carregada pelo sistema do TSE naquela data, hora, minuto e segundo.

Isto garante que o sistema de totalização só aceite dados de *pen drive* provenientes de urnas oficiais.

h) Identificação biométrica do eleitor.

Desde o ano de 2008 a Justiça Eleitoral vem recadastrando os eleitores em todo o país, coletando não só os seus dados biográficos atualizados, como coletando sua biometria decodatilar e sua fotografia (também por padrões biométricos)..

Atualmente, os eleitores se identificam na urna eletrônica utilizando suas impressões digitais e garantindo, assim, uma identificação unívoca e sem possibilidade de fraudes.

i) Votação paralela.

Na véspera do dia das eleições, em cada um dos estados, os partidos políticos sorteiam determinado número de urnas eletrônicas para a votação paralela.

No dia seguinte, a partir das 8h, os representantes dos partidos preenchem cédulas de papel com seus votos e, sob a fiscalização dos presentes e representantes de consultoria contratada, digitam os votos na urna eletrônica e os colocam em uma urna de lona. Essa operação é executada até as 17h, horário de término oficial da votação. É emitido o boletim de urna e os totais de votos nele registrados são comparados com a apuração manual da urna de lona.

A utilização da votação paralela ocorre desde 1998. Em nenhuma eleição, desde a implantação da “votação paralela”, foi encontrada qualquer divergência entre os votos registrados eletronicamente e os registrados em papel.

Para o acompanhamento e registro de ocorrências na votação paralela, a Justiça Eleitoral contrata empresa de Consultoria independente.

Vários outros mecanismos de proteção de todo o processo são implementados e melhorados a cada eleição. A Justiça Eleitoral sempre seguiu os princípios que nortearam a informatização do voto no Brasil, desde os idos de 1995, 25 anos atrás até os dias de hoje, ou seja, a eliminação da fraude no registro dos votos e na totalização dos resultados.

Em 8 de setembro deste ano, o Ministro Luís Roberto Barroso, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral por meio da Portaria nº 578, de 8 de setembro de 2021, instituiu a Comissão de Transparência das Eleições (CTE) e o Observatório de Transparência das Eleições (OTE).

Acerca da Comissão de Transparência das Eleições (CTE) dispõem os artigos 1º e 3º da referida Portaria:

“Art. 1º Fica instituída a Comissão de Transparência das Eleições (CTE) com a finalidade de:

I – Ampliar a transparência e a segurança de todas as etapas de preparação e realização das eleições;

II – Aumentar a participação de especialistas, entidades da sociedade civil e instituições públicas na fiscalização e auditoria do processo eleitoral, e,

III – Contribuir para resguardar a integridade do processo eleitoral.

(...)

Art. 3º A Comissão de Transparência das Eleições será integrada por especialistas na área de tecnologia e representantes de instituições públicas e de entidades da sociedade civil, de modo a garantir a pluralidade de visões e expertises.”⁴

O Observatório de Transparência das Eleições (OTE) é formado por uma “pluralidade de instituições da sociedade civil com a finalidade de colaborar com a Comissão de Transparência das Eleições (CTE) e com o Tribunal Superior Eleitoral na tarefa de ampliar a transparência de todas as etapas do processo eleitoral, aumentar o conhecimento público sobre o sistema brasileiro de votação e resguardar a integridade do processo eleitoral.”⁵

Fica mais uma vez demonstrada a permanente preocupação da Justiça Eleitoral brasileira não só com a lisura do processo eleitoral, bem como com a transparência de todos os seus atos na execução das eleições e, sobretudo, na permanente preocupação de buscar a participação da sociedade civil.

4 BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Portaria nº 578, de 8 de setembro de 2021. Disponível em <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Set/9/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-578-de-8-de-setembro-de-2021-institui-a-comissao-de-transparencia-das-eleicoes-cte-e-o-0>

5 BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Portaria nº 578, de 8 de setembro de 2021. Disponível em <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Set/9/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-578-de-8-de-setembro-de-2021-institui-a-comissao-de-transparencia-das-eleicoes-cte-e-o-0>

Findo esse pequeno trabalho deixando clara a permanente preocupação e respeito da Justiça Eleitoral pelos partidos políticos, candidatos e eleitos e, principalmente, pelo povo brasileiro que vive sob um regime democrático por ele mesmo escolhido.

Nada melhor para definir a Justiça Eleitoral e seu papel na sociedade que as palavras do Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, proferidas em seu discurso de posse como Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, em 6 de dezembro de 1994, as quais transcrevo abaixo:

“(...) é grande a importância da Justiça Eleitoral na construção da democracia: da democracia possível, que é a democracia Representativa, que não prescinde de um mecanismo apto a receber e transmitir a vontade popular, vale dizer, um órgão que, administrando as eleições, impermeável à corrupção, seja capaz de captar e transmitir, com legitimidade, a vontade do titular do poder, que é o povo.

(...) A verdade eleitoral é a razão de ser da Justiça Eleitoral.”⁶

⁶ CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática.** Belo Horizonte: Empresa das Artes Projetos e Edições Artísticas, 1997. p. 62 e 63.

O PROTAGONISMO DA URNA ELETRÔNICA NO PROCESSO DE COMBATE À FRAUDE ELEITORAL NO BRASIL

*Volgane Oliveira Carvalho**

INTRODUÇÃO

A gênese do modelo democrático ainda na Antiguidade Clássica pode ser apontada como um dos mais importantes passos no processo civilizatório experimentado pela humanidade. A construção de um modelo de participação política que busque concretizar os anseios da maioria dos indivíduos que compõem uma sociedade é uma ideia que foi lapidada progressivamente, gerando manifestações multifacetadas conforme o período histórico e a localidade.

A universalização das ideias de democracia participativa hodiernamente escancarou o necessário cuidado de adaptação às realidades locais, uma vez que cada povo possui necessidades político-sociais específicas que não podem ser ignoradas. Ainda que sejam tomados todos esses cuidados, remanesce um ponto comum entre os regimes democráticos que alcança, aliás, até em alguns regimes autoritários: o voto.

O exercício do direito de voto consolida-se como verdadeiro símbolo da participação popular nas decisões do poder central. É um caminho para que cada indivíduo possa se sentir atendido e reconhecido, mas, ao mesmo tempo, gera um conjunto de responsabilidades. Nesse cenário, o direito de exercício do voto não se exaure após a ação realizada pelo eleitor na solidão da cabine indevassável de votação. Na verdade, o direito prolonga-se no espaço graças à clara e óbvia necessidade de que a vontade apresentada nas urnas seja respeitada em uma contagem honesta dos sufrágios e na proclamação dos resultados.

* Analista Judiciário do TRE-MA. Mestre em Direito pela PUCRS. Secretário Geral da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

O Brasil e os brasileiros têm convivido com eleições há muito tempo, antes até de que se tivesse uma verdadeira noção do que fossem os pleitos e os seus elementos essenciais, antes de que houvesse uma identidade nacional, antes da formação de uma base política mínima. O presente estudo revisita a história eleitoral brasileira para buscar subsídios que justifiquem a adoção do modelo eletrônico de votação.

É cediço que o Brasil passou grande parte de sua história nacional como colônia portuguesa, atingindo sua independência apenas na primeira metade do século XIX. Após a sua formação como Estado-nação, mergulhou no período imperial que se alongou até o ano de 1889.

É nítido que, durante o período colonial, não havia necessidade premente de condutas fraudulentas, pois o governo era autocrático e determinava explicitamente quem seriam seus representantes. Durante o período imperial, a situação não sofreu grandes alterações dignas de nota. Embora houvesse eleições com grande periodicidade para o parlamento, a verdadeira oposição ao Imperador não se manifestava de forma democrática, mas em movimentos nativistas belicosos que foram combatidos com virulência. As preocupações do trono não se voltavam para os resultados que poderiam emergir das urnas, as forças estavam concentradas no bom uso das armas à base de pólvora, afinal de contas, as questões de oposição se resolviam em guerras e não em pleitos.

Com o advento do regime republicano, as disputas de poder surgiram efetivamente e foram extravasadas, possuindo uma enorme força tendo em vista que não diziam respeito a divisões ideológicas, mas, principalmente, a questões regionais. Esse foi um catalizador para o desenvolvimento da República dos Coronéis. A verdadeira divergência doutrinária na política brasileira surgiu apenas em meados da década de 1920, com o advento dos movimentos tenentistas. Apenas durante a República Velha, a fraude eleitoral passou a ser utilizada em larga escala como mecanismo assecuratório da vitória de grupos previamente definidos e garantindo a perpetuação no poder.

Por esse motivo, o histórico de deturpação do desejo dos eleitores passou a ser verdadeiramente valoroso apenas de fins do século XIX aos dias atuais, pois só então o Brasil passou a conviver com um regime que cumprisse requisitos para ser nominado de minimamente democrático.

Nesse diapasão, é salutar aclarar o debate acerca da segurança do processo eleitoral brasileiro, mormente no que tange ao uso de urnas eletrônicas e à apuração segura dos votos depositados pelos eleitores.

1 FRAUDE ELEITORAL OU COMO MACULAR O PROCESSO DEMOCRÁTICO

Um dos pilares essenciais dos modelos democráticos é a possibilidade de os representantes políticos serem escolhidos livremente pelo corpo social através de eleições. Um dos inimigos mais nefastos desse processo é a fraude eleitoral. Por conta disso, o tema é objeto de estudo há tempos, até mesmo para que possa ser debelada com mais eficiência e critérios científicos. A história eleitoral brasileira aponta para um manancial de episódios de desrespeito à vontade do eleitor, que possuem memória distante. Esse cenário de desalento foi desconstituído com uma combinação bem dosada de atuação da Justiça Eleitoral, processo contínuo de conscientização dos cidadãos acerca da importância do voto e a adoção de um sistema eletrônico de votação e apuração dos resultados.

É importante, entretanto, que sejam estabelecidos conceitos mínimos em torno da fraude eleitoral, para que o fenômeno possa ser compreendido em sua inteireza e complexidade. Aliás, a quantidade de nuances que envolvem o tema é um fator impeditivo para que seja construído um conceito uno de fraude eleitoral.

Do prisma sociológico a fraude eleitoral é um artifício desenvolvido por candidatos, partidos, eleitores, governos e outros atores do processo político com o objetivo de burlar os desejos do eleitor, manipular seu processo de escolha ou os resultados eleitorais, produzindo governos e parlamentos que não possuem a necessária legitimidade social e funcionando, muitas vezes, como mecanismo de perpetuação do poder por grupos majoritários.

No prisma político a fraude eleitoral é a alteração dos resultados de um pleito, pelos meios mais diversos possíveis, com o desejo de favorecimento de um grupo politicamente determinado que, na maioria dos casos, não conseguiria, através da obediência das normas eleitorais, obter o sucesso desejado nas urnas.

Por fim, sob o prisma jurídico a fraude eleitoral possui um caráter mais concreto, manifestando-se através de ações que visam dolosamente alterar os votos sufragados pelos eleitores, a

modificação insidiosa dos votantes, a manipulação do processo de apuração e contagem dos votos, o que é, em conjunto ou isoladamente, resulta na construção de uma eleição viciada, que não pode desfrutar do necessário aval da legalidade.

1.1 DIREITO AO SUFRÁGIO UNIVERSAL: DOTANDO O CIDADÃO DE CIDADANIA

O reconhecimento da existência de direitos fundamentais inerentes à condição humana consolidou-se como processo histórico há poucos séculos, mais recente ainda é o marco referencial da autonomia dos direitos políticos, visto que, geralmente, é fixado apenas na segunda metade do século XIX, a partir da maior difusão e defesa da ideia de sufrágio universal. O movimento ganhou força com a consolidação das revoluções burguesas e a queda do modelo de Estado Absolutista e sua progressiva substituição pelo paradigma do Estado burguês ou Estado liberal.

T. H. Marshall¹ resume esse processo na Inglaterra:

A história dos direitos políticos difere tanto no tempo como no caráter. O período de formação começou, como afirmei, no início do século XIX, quando os direitos civis ligados ao status de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um status geral de cidadania. E, quando começou, consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população. No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes não em conteúdo, mas na distribuição – deficientes, isto é, pelos padrões da cidadania democrática.

A ascensão e consolidação dos direitos políticos no panteão dos direitos humanos ocorre, portanto, a partir da partilha do poder, materializada com a adesão de novos atores que passam a gozar do “[...] direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”². É inquestionável que as ideias de sufrágio e representação política existem desde a Antiguidade Clássica e se devem, em especial, às bases da cultura helênica e seu modelo democrático de representação que constituíram uma espécie de pré-história dos direitos políticos.

1 MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 69.

2 MARSHAL, T. H. *Op. cit.* p. 63.

Esse reconhecimento histórico fortalece a ideia de que o movimento do século XIX foi mais de expansão dos direitos políticos do que propriamente de criação, embora deva-se reconhecer que a expressão “direitos fundamentais” seja fruto das revoluções burguesas, sendo desconhecida antes disso.

A própria expressão “sufrágio universal” não pode ser considerada literalmente sob pena de transformar-se em uma peça de ficção fadada a jamais ser concretizada. Independentemente do momento histórico em que se viva ou da sociedade analisada, sempre haverá um estrato social que não será aquinhoados com o direito de participação através do voto. Trata-se de uma decisão de Estado que adota diferentes critérios para a defesa dos interesses nacionais.

É certo, entretanto, que a formulação da ideia de universalidade do direito do voto foi um verdadeiro divisor de águas na formulação histórica de regimes democráticos, tendo em vista que esse modelo de escolha popular resulta na existência de modelos de representação baseados na concretização das vontades de uma coletividade determinada, o eleitorado de uma dada circunscrição. Assim:

[...] a instituição do sufrágio universal apareceu logo como a grande questão da revolução de 1848. À primeira vista, a memória histórica não se separa disso. Em um conhecimento histórico mal compartilhado, a instituição do sufrágio universal em 1848 permanece como o fato mais conservado, seguramente, na memória de uma revolução e de uma república um tanto quanto desprezadas. Em geral não se sabe muito mais sobre isso³.

O marco mais óbvio dessa mudança pode ser identificado nos movimentos revolucionários que eclodiram em Paris, em 1848, capitaneados por líderes que se identificavam com a filosofia anarquista, instante em que foram formatados os primeiros diplomas legais que falaram na realização da universalização do voto, buscando descartar limitações que possam ser identificadas como discriminatórias. Barbera e Fusaro⁴ identificam a consolidação do tema na Constituição Francesa elaborada após aqueles movimentos revolucionários:

3 GARRIOU, Alain. **O rascunho do sufrágio universal: arqueologia do decreto de 5 de março de 1848.** In: CANHÉDO, Letícia Bicalho (org.). O sufrágio universal e a invenção democrática. São Paulo: Estação liberdade, 2005, p. 37-38.

4 BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. **Il governo delle democrazie:** quali sono e come funzionano le forme di governo. 3. ed. Bologna: Il Mulino, 2009, p. 31-32.

*La Costituzione del 4 novembre 1848, alla stesura della quale contribuì Alexis de Tocqueville, uno dei maestri del pensiero politico liberale, al tempo ministro, costituì un raro e pressoché isolato tentativo di adattare a un paese europeo il modello americano che proprio Tocqueville aveva studiato nella sua opera più famosa, *La democrazia in America*. Al di là dei pur interessanti aspetti specifici, questa costituzione si distingueva per tre novità. La era costituída dall'introduzione del suffragio universale diretto maschile – era la prima volta che ciò si verificava e la Francia non tornerà più indietro [...]*⁵.

A revolucionária ideia de sufrágio universal não obteve adesão imediata de outras nações, ao inverso, o tema causou, em certa medida, escândalo, com os sustos naturais decorrentes da partilha e descentralização do poder. Contudo, a vitória mais clara de tal movimento foi a consolidação do tema em todas as Constituições francesas desde então. Essa ação, por si só, foi suficiente para lançar bases sólidas para sustentar um nascente modelo democrático, que serviu como parâmetro para as modificações legislativas que passaram a se desenrolar desde então, conforme noticiado por Lisboa⁶.

2 MEMÓRIA PRELIMINAR DOS PLEITOS BRASILEIROS: BRINCANDO DE VOTAR EM ELEIÇÕES DE FAZ DE CONTA

A arqueologia das eleições brasileiras deve remontar ao século XVI, oportunidade em que as vilas, antecedentes históricos das cidades brasileiras, organizavam processos de votação incipientes para determinar quem seriam os representantes da comunidade que assumiriam assentos nas câmaras locais.

Esses processos eleitorais certamente ainda gozavam de grande precariedade, principalmente, quando se considera a impossibilidade de determinar com exatidão quem compunha o

⁵ A Constituição de 4 de novembro de 1848, que teve a contribuição de Alexis de Tocqueville para sua elaboração, um dos mestres do pensamento político liberal, à época ministro, constitui uma rara e quase isolada tentativa de adaptar um país europeu ao modelo americano que o próprio Tocqueville havia estudado na sua obra mais famosa, *A democracia na América*. Além dos interessantes aspectos específicos, essa constituição se distingua por três novidades. Era constituída da introdução do sufrágio universal direto e masculino – era a primeira vez que isso se verificava, e a França não retornaria mais ao voto indireto. (Tradução do autor)

⁶ LISBOA, João Francisco. **Jornal de Timon**: Eleições na Antiguidade, Idade Média, na Roma Católica, Inglaterra, Estados Unidos, França, Turquia. Partidos e Eleições no Maranhão. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 94.

corpo eleitoral. Demais disso, tais eleitores indeterminados restringiam-se a uma elite econômica colonial que percentualmente representava parcela ínfima da população brasileira à época. Por fim, não se pode olvidar que o processo de votação se realizava a descoberto, sem qualquer sigilo em torno do sufrágio.

Esse quadro não pode desnaturalar a importância da realização de eleições ainda em 1532 nos confins do hemisfério sul, em tudo distante da realidade rebuscada das cortes europeias, onde, salvo exceções, ainda não era possível a realização de pleitos. Nos séculos posteriores, os pleitos claudicaram, evoluindo no processo de amadurecimento lentamente, o que pode ser tributado ao rígido controle mantido pela metrópole portuguesa que não admitia qualquer forma efetiva de abertura política ou compartilhamento do poder decisório⁷.

O cenário começou a experimentar alguma modificação apenas em meados do século XIX, a partir do Segundo Reinado, fase de expressiva modificação dos hábitos e costumes políticos do Brasil, que passa a consolidar-se como nação independente. Os primeiros movimentos modificatórios, entretanto, podem ser verificados já em 1808 a partir da chegada no Rio de Janeiro da família real portuguesa, posta em fuga acossada pelas tropas de Napoleão Bonaparte.

Em sua bagagem os nobres portugueses trouxeram, ainda que a contragosto, ventos modernizantes e liberadores, que se imiscuíram junto às tecnologias inovadoras no âmbito das artes, indústria e economia. Era inevitável que, nesse caldo de cultura, florescessem pensamentos políticos, especialmente aqueles que possuíam laivos de uma busca pela democracia.

Nesse período, os brasileiros e os portugueses residentes foram chamados às urnas para a escolha de representantes às cortes de Lisboa. Depois de ultimada a independência do Brasil, o país pôde eleger o seu próprio Legislativo pela primeira vez e foi chamado a compor uma Assembleia Constituinte.

Esse é um marco valioso para a institucionalização da fraude eleitoral no jovem país, seja pela alteração dos desejos do eleitor, seja pela restrição do eleitorado com a adoção do voto censitário, seja, por fim, pela criação de obstáculos quase intransponíveis à definição das candidaturas, considerando como critério determi-

⁷ BICALHO, Letícia. **Aprendendo a votar**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2018.

nante para tal, o montante de patrimônio amealhado pelo pretenso concorrente. Estava pronto e desenvolvido um padrão eleitoral que foi, inclusive, constitucionalizado.

A Constituição de 1824 formou um eleitorado homogêneo e monocromático compostos por homens brancos, livres, com algum patrimônio que representavam apenas uma ínfima parcela da população brasileira. Os eleitores possuíam pouca ou nenhuma noção do papel que lhes competia, pois, o voto não era encarado como “exercício do autogoverno, do direito de participar na vida política do país”⁸, servia muito mais para atender a interesses comezinhos e fomentar disputas locais, não havia qualquer consciência política. Esse padrão foi adotado por todo o Reinado de Dom Pedro II.

É de se reconhecer, entretanto, que, mesmo com todos os vícios, o sistema eleitoral baseado na votação como mecanismo de escolha dos membros do Poder Legislativo produziu um efeito positivo: a criação de uma cultura eleitoral no Brasil, que relaciona os pleitos a algo positivo e festivo.

Durante o Segundo Reinado, as eleições foram constantes e enraizaram-se no imaginário popular sendo tema comum na imprensa, nos debates congressuais e nas ruas. Esse quadro manteve o Brasil em uma relativa estabilidade política por mais de meio século. Conforme Carvalho⁹:

[...] pelo lado positivo, note-se que houve eleições ininterruptas de 1822 até 1930. Elas foram suspensas apenas em casos excepcionais e ele locais específicos. Por exemplo, durante a Guerra do Paraguai, entre 1865 e 1870, as eleições foram suspensas na província do Rio Grande do Sul, muito próxima do teatro das operações.

A memória eleitoral brasileira adquiriu corpo e valor em fins do século XIX, sendo possível apontar como um dos marcos de tal processo a aprovação da Lei Saraiva, reforma eleitoral levada a cabo em 1881, que levou a uma alteração expressiva do sistema eleitoral brasileiro e resultou na criação do título eleitoral, ou seja, passou a organizar com maior profissionalismo o eleitorado nacional¹⁰.

Tal processo avançou um pouco mais com o avorecer do regime republicano. Isso se deve ao fato de que a formação de uma

8 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 35.

9 CARVALHO, José Murilo de. *Op. cit.*, p. 31.

10 BRASIL. **Lei da Reforma Eleitoral do Império do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: H. Laemmert & Cia, 1884.

identidade republicana nacional era um passo necessário e inescusável para a consolidação do regime novel e degredo permanente dos pensamentos monarquistas. Uma das táticas utilizadas para tanto foi o fortalecimento, com limites, do conceito de cidadania e a valorização do voto. Segundo Carvalho¹¹, esse processo de criação simbólica de um ideário republicano acabou, por via transversa, influenciando o regime eleitoral brasileiro e os mecanismos de escolha dos representantes.

3 FRAUDES ELEITORAIS NO PERÍODO REPUBLICANO: A PECULIAR ARTE OFICIAL DE DETURPAR A VONTADE DO ELEITOR

A fraude eleitoral espraiou-se no Brasil, em definitivo, no período da República Velha. Todos os pleitos à época eram submetidos à mão oculta dos fraudadores que agiam de todas as formas possíveis para assegurar o sucesso dos candidatos que representavam seus interesses. Um fato importante para facilitar o funcionamento de tais engrenagens era a ausência de um órgão judicial que possuísse dentre as suas funções a organização e fiscalização dos pleitos.

Os destinos das eleições eram decididos, na prática, por uma elite política local, que, não raro, para obter maior legitimidade e respeito, ostentava a patente militar de coronel¹² antes do nome, forçando uma aura de força e respeito na comunidade em que viviam. Esse procedimento serviu para que fosse disseminada a expressão “República dos Coronéis” para definir o período.

A fraude eleitoral era a vedete do processo de concentração de poder entre os grupos regionais de poder. O eleitor não possuía, na prática, qualquer liberdade para que pudesse realizar a escolha de seus representantes e vivia permanentemente sob o julgo dos

11 CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**: o imaginário da república no Brasil. 20. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

12 O título de coronel faz referência à Guarda Nacional, grupamento de polícia com âmbito de ação municipal que fora criada no Império como forma de distribuição do poder local entre as elites, assegurando a unidade nacional e o poder político do imperador. Os líderes locais recebiam o título de coronel e chefe local da Guarda Nacional, passando a ter poder de polícia sobre todos os cidadãos e, consequentemente, fortalecendo seu papel político. Mesmo após o fim da monarquia e a extinção da Guarda Nacional, seus chefes preservaram, ao menos informalmente, seus títulos de coronéis e mantiveram, assim, intacta sua força política, perpetuando as mesmas elites nos cargos de destaque.

líderes locais, de quem dependia economicamente ou por quem era vítima locais de coação física e moral. Conforme Nicolau¹³:

[...] o processo eleitoral era absolutamente viciado pelas fraudes em larga escala e, salvo poucas exceções, as eleições não eram competitivas. As eleições, mais do que expressar as preferências dos eleitores, serviram para legitimar o controle do governo pelas elites políticas estaduais.

O processo de menoscabo ao papel do eleitor e ao processo eleitoral em si estava tão entranhado nos costumes locais, que as narrativas acerca de tais pleitos são plenas de elementos jocosos, que ridicularizam o processo de votação, o cidadão e a própria ideia de escolha livre dos candidatos. Esse cenário serviu de fundo para o surgimento de alguns dos personagens que dominaram as eleições do início do século XX e que personificaram a violência física que dominava o processo eleitoral. Conforme Porto¹⁴: “o capanga, o cacetista, o morte-certa, o cá-te-espero mostram bem o nível de violência que desnaturava a liberdade das eleições, violência que era denunciada nos debates do Parlamento, na imprensa de oposição e mesmo no relato de cronistas isentos”.

Nos anos 1920, podem ser identificados com mais precisão os primeiros movimentos sociais capazes de catalisar a insatisfação dos cidadãos com o regime político dominante, contudo, tais movimentos não alcançaram grande sucesso. Frente a esses arremedos de contestação, o governo cuidou de desenvolver mais um meio de fraudar o desejo dos eleitores, este ainda mais eficiente: as comissões verificadoras de poderes, equipes escolhidas pelas casas legislativas federais a fim de reconhecer os mandatos dos eleitos e conferir-lhes os diplomas.

Esse mecanismo cuidava da depuração dos oposicionistas e mereceu a alcunha popular de degola. Segundo Porto¹⁵:

O termo degola, em verdade, foi a transposição da sangrenta realidade política do Rio Grande do Sul para o quadro, mais ameno da fraude no reconhecimento dos diplomas parlamentares no Congresso. [...] A degola, no Parlamento, representava, então, a etapa final do processo de aniquilamento da oposição. Começava-se pela fraude na qualificação; prosseguia-se com a burla da

13 NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004, p. 34.

14 PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**: da Colônia à 6ª república. 2. ed. Rio de Janeiro: Top Books, 2004, p. 50.

15 PORTO, Walter Costa. *Op. cit.*, p. 202.

eleição e com os arranjos na apuração, pelas juntas locais; e no final, com as depurações, do terceiro escrutínio.

O sistema estava perfeitamente azeitado para impedir o acesso ao poder de qualquer força política que não coadunasse com os interesses das oligarquias regionais, especialmente os cafeicultores de São Paulo, os produtores de leite de Minas Gerais e as elites agrárias nordestinas. Por todo o período, o sistema não falhara em nenhuma eleição. As eleições presidenciais de 1930, estressaram o modelo até o seu limite, fazendo com que todo o edifício acabasse ruindo. Conforme Carvalho¹⁶:

A eleição, como de costume, foi fraudada, e o governo, também como de costume, declarou-se vencedor. Houve as reclamações de sempre contra as fraudes, em pura perda de tempo. As coisas pareciam caminhar para a retomada da “pax oligárquica”, quando um assassinato mudou o rumo dos acontecimentos. O governador da Paraíba, João Pessoa, foi morto por um inimigo político local. Sua morte forneceu o pretexto para que os elementos mais radicais da Aliança Liberal retomassem a luta, desta vez com propósitos abertamente revolucionários.

Essa revolução, ou melhor, esse golpe de Estado permitiu a ascensão à Presidência da República de Getúlio Vargas, caudilho gaúcho que fora muitas vezes beneficiado pelos processos fraudulentos e, naquele instante, levantava-se contra eles. No governo Vargas, é importante que se reconheça, foram tomadas algumas medidas importantes de combate à fraude eleitoral. Tais ações não decorreram de decoro ou probidade, mas da necessidade de se realizar uma drástica mudança no modelo político brasileiro, garantindo a troca de poder, minorando a importância das oligarquias agrárias e reconhecendo o valor dos profissionais liberais e demais habitantes dos centros urbanos, grupo populacional que mais crescia no Brasil naquela quadra histórica. Conforme Santos¹⁷:

O rompimento com a prática política oligárquica assinala o início da complexa trajetória da política modernizante, no Brasil, empenhada que estava a parcela da elite recém-chegada ao poder em reorganizar de alto a baixo o Estado, inaugurar pontes diversificadas com a sociedade e deixar definitivamente para trás as competições políticas cujos vencedores eram antecipadamente conhecidos.

16 CARVALHO, José Murilo de. *Op. cit.*, p. 95.

17 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 31.

A política eleitoral varguista foi uma exitosa medida de sobrevivência eleitoral, recebida com esperança e júbilo por aqueles que, até então, estiveram alijados do poder. Na prática, as decisões governamentais resultaram em uma verdadeira revolução dos hábitos e costumes políticos com a elaboração de um Código Eleitoral, a criação da Justiça Eleitoral e a adoção do voto feminino¹⁸.

Nesse novel cenário, o eleitor era qualquer brasileiro com idade superior a 21 anos, excepcionavam-se à regra os mendigos, analfabetos e praças de pré – excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior – que continuavam impedidos de inscrever-se como eleitores. Do mesmo modo, os homens com mais de 60 anos e as mulheres de qualquer idade poderiam isentar-se das obrigações eleitorais. No âmbito judicial, foi instituída a Justiça Eleitoral, que se compunha por um tribunal superior, tribunais regionais e juízes eleitorais¹⁹.

Tais modificações representaram uma verdadeira revolução no processo eleitoral e a forçaram os fraudadores a modificar seu modo e espectro de ação, passando a centrar seu foco, a partir de então, nas cidades grandes e médias. Popularizaram-se, nas décadas de 1940 e 1950, as fraudes que se relacionavam com a identidade do votante, passando a ser necessária, inclusive, a criação de tipos penais com o fito de reprimir tal conduta. Conforme narra Barbosa Lima Sobrinho²⁰:

O fato era esse: a empregada Dalva Maria de Oliveira havia votado, na 18^a seção da 5^a zona, em nome de sua patroa Lucinda Simões Martins de Oliveira utilizando o título eleitoral da patroa e assinando a folha de votação como se fosse Lucinda Simões Martins de Oliveira. Fraude, consequentemente, e fraude capitulada como crime eleitoral no artigo 123, nº 17 do Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945.

Também se tornaram comuns a adulteração dos resultados averiguados nas seções eleitorais individualmente, prática que foi cognominada de mapismo. Nesse caso, os fraudadores infiltravam-se entre os membros das juntas eleitorais e funcionários da própria

18 CARVALHO, Volgane Oliveira. **Direitos políticos no Brasil**: o eleitor no século XXI. Curitiba: Juruá, 2016.

19 BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Títulos eleitorais**: 1881-2008. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2009.

20 LIMA SOBRINHO, Alexandre Barbosa. A urna da patroa. **Estudos Eleitorais**. v. 3., n. 1. jan/abr. Brasília: 2008.

Justiça Eleitoral, o que tornava consideravelmente mais difícil a tarefa de identificar a fraude e puni-la.

Sempre buscando suprimir as fraudes eleitorais, a Justiça Eleitoral passou a investir no processo de informatização do processo de totalização dos votos, mas, ainda assim, a fraude continuou a alcançar os resultados, pois seu problema estava na base do sistema, no momento do preenchimento dos mapas de votação e na adulteração de votos que alteravam maleficamente a quantidade de sufrágios brancos e nulos. Segundo Tavares²¹:

Nas eleições gerais de 1970, ocorreu no Piauí o maior escândalo eleitoral de sua história. Os votos em branco eram preenchidos nas juntas apuradoras por pessoas adredemente preparadas, com os nomes de candidatos não sufragados pelo eleitor. O caso denominado de mapismo ganhou repercussão nacional e foi noticiado até no exterior pela BBC de Londres.

Existem relatos de muitos episódios desse mecanismo de fraude, mas caso mais notável ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, por ocasião das eleições de 1982. Naquele pleito, organizou-se um esquema de fraude eleitoral cuidadosamente orquestrada para impedir a eleição de Leonel Brizola. Tratava-se de uma tentativa desesperada do governo militar de impedir a ascensão política de um dos mais contundentes inimigos do regime. Entretanto, a fiscalização da imprensa conseguiu impedir que a empreitada obtivesse sucesso.

Os jornalistas detectaram o sumiço de votos em branco e nulos de um boletim para outro (o sétimo e o oitavo) do TRE, na contramão da evolução do total de votos apurados. Viu-se, então, obrigado a confessar-se, como responsável pelo erro, o homem que concebeu o programa de computador da Univac Proconsult para apurar a eleição de 1982²².

O Estado do Rio de Janeiro voltou a ver-se enredado com fraudes generalizadas durante as eleições de 1994, oportunidade em que os indícios contundentes de adulteração dos resultados levaram à anulação do pleito que escolheu os deputados e à realização de uma nova votação. Nesse momento, já vivendo em um regime democrático, o Brasil acusou o golpe e começou o trabalho institucional de luta sistemática contra a fraude eleitoral.

21 TAVARES, Zózimo. **100 fatos do Piauí no Século 20**. Teresina: Halley, 2000, p. 83.

22 AMORIM, Paulo Henrique; PASSOS, Maria Helena. **Plim-Plim: a peleja de Brizola contra a fraude eleitoral**. São Paulo: Conrad, 2005, p. 196-197.

4 DO COMBATE À FRAUDE ELEITORAL NO BRASIL: A URNA ELETRÔNICA COMANDA A REAÇÃO

A bala de prata eleita para o processo de moralização dos pleitos brasileiros foi a adoção de sistemas completamente informatizados em todas as etapas do processo eleitoral, que teve como primeiro passo a criação de um cadastro unificado de todos os eleitores brasileiros, mantido através de um banco de dados informatizado, compartilhado e alimentado por todos os órgãos da Justiça Eleitoral.

Para a concretização de tal empresa, far-se-ia necessário um recadastramento completo do eleitorado brasileiro, o que foi realizado em 1986 com vistas às eleições municipais que foram realizadas naquele ano, as primeiras após o fim do período ditatorial. Conforme Sadek²³:

Não é difícil perceber a importância desse empreendimento de revisão do eleitorado nacional. O último recadastramento havia ocorrido em 1958, um espaço de tempo de quase 30 anos, no qual a população total brasileira mais que dobrara. Apesar das intensas campanhas de alistamento promovidas à época das eleições gerais de 1982, e das eleições nas capitais estaduais em 1985, era tarefa imprescindível da Justiça Eleitoral revisar o eleitorado nacional, cuja magnitude havia aumentado em função da extensão do direito de voto aos analfabetos.

O passo seguinte foi o mais audacioso: o desenvolvimento e aplicação de um sistema eletrônico de votação baseado em uma urna eletrônica. A ideia em si de desenvolvimento de uma máquina de votar não era uma novidade para os brasileiros, tendo em vista que o tema já fora levantado com seriedade por Assis Brasil nos idos da década de 1930. Os primeiros testes, inclusive, foram realizados nessa época²⁴. Contudo, apenas em meados dos anos 1990 começaram a ser ultimadas ações com vistas à concretização desse objetivo.

O Código Eleitoral de 1932 considerou a possibilidade de uma máquina de votar fazer parte do processo eleitoral brasileiro, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral iniciar a busca por caminhos para concretizar a ideia. Em 1937, três projetos foram

23 SADEK, Maria Tereza, et. al. **Eleições 1986**. São Paulo: Revista dos Tribunais/ IDESP, 1986, p. 105.

24 BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Voto eletrônico**. 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2006.

efetivamente verificados em sessão plenária pelos membros da corte, sem sucesso, contudo, acerca da adoção de tal sistema de votação que estava muito à frente do seu tempo²⁵.

Após esta experiência de vanguarda a ideia de máquinas de votar foi excluída do rol de prioridades da Justiça Eleitoral e do Poder Legislativo. O tema ressurgiu apenas em meados da década de 1990, mas, desta vez, o processo foi meteórico, visto que, entre a constituição de grupo técnico especializado para realizar estudos preliminares acerca da viabilidade do voto informatizado e a efetiva adoção do sistema não foram necessários sequer dois anos²⁶.

A urna eletrônica firmou-se em definitivo nas Eleições Municipais de 1996, oportunidade em que, oficialmente, foi utilizado sistema eletrônico de votação em todas as cidades brasileiras com mais de 200 mil eleitores. Uma das consequências indiretas da criação e adoção de um sistema eletrônico de votação foi a necessidade de desenvolvimento de um conceito aceitável do que seria o voto eletrônico, a fim de estabelecer limites nítidos para a sua prática. Segundo Dias²⁷:

A expressão “voto electrónico” pode ser utilizada numa acepção restrita ou numa acepção ampla. No primeiro caso, a expressão voto electrónico (por vezes referido como e-voto) é empregue como sinônimo de acto de votar; no sentido de que nos actos eleitorais ou referendários, o direito de voto pode ser exercido através de um dispositivo electrónico situado na assembleia de voto ou fora dela. No segundo caso, aquela expressão abarca alguns ou todos os actos necessários à realização de eleições e referendos: o recenseamento, acto de votar propriamente dito, a transmissão dos resultados parciais, e a publicação oficial dos resultados finais. Nesta acepção, voto electrónico e sistema de votação electrónico são sinônimos.

Nesse cenário, ainda que o Brasil tenha optado pela completa informatização de seu sistema de votação e totalização dos votos, o conceito de voto eletrônico ficaria adstrito à primeira modalidade, tendo em vista que todos os atos do processo, iniciando-se com a inscrição dos eleitores e culminando com a diplomação dos eleitos, são completamente categorizados e independentes, seguindo um esquema lógico e sequencial.

25 BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Op. cit.*

26 CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O voto informatizado:** modernização da Justiça Eleitoral Brasileira. São Paulo: Empresa das Artes, 1997.

27 DIAS, João Ferreira. **Voto electrónico.** In: ANTUNES, Pedro, et. al. Voto electrónico: discussão técnica dos seus problemas e oportunidades. Lisboa: Silabos, 2008, p. 17.

A posição de vanguarda do Brasil no que diz respeito à informatização do sistema votação e totalização dos votos decorre do fato de ter sido o primeiro e único país do mundo a informatizar todas as etapas de uma eleição – a identificação do eleitor, a votação secreta, a apuração (a contagem dos votos de cada uma das urnas) e a totalização (a soma dos votos de todas as urnas). Além disso, o Brasil destaca-se por ter englobado as três primeiras fases eleitorais num mesmo equipamento, ou seja, na urna eletrônica, o que é característica própria do sistema eleitoral informatizado brasileiro²⁸.

O modelo de votação brasileiro possui um nível amplo de aceitação social, ainda que tenha sofrido, cada vez mais ataques que levantam dúvidas infundadas acerca da sua confiabilidade. Em boa medida, esse sucesso decorre da existência de um órgão judicial independente como fiador do sistema, diferentemente de outros países que preferem atribuir tal mister a departamentos do Executivo que dificilmente conseguem comprovar a necessária imparcialidade para a organização e condução de eleições. Conforme Tavares e Moreira²⁹:

Esse controle, exercido por órgão desincumbido de qualquer interesse político e apoiado no prestígio conquistado pela imparcialidade habitual nas funções jurisdicionais, permitiu um alto grau de confiança entre o eleitorado e a Justiça Eleitoral, o que é fundamental para a formação da atmosfera jurídica necessária para a votação por meio da urna eletrônica.

O bom nível de aceitação social decorre, especialmente, das vantagens apresentadas pelo modelo eletrônico de votação brasileiro, de onde emergem com mais força as seguintes virtudes cardeais: a economicidade, a celeridade e a segurança. O voto eletrônico produz um elevado nível de segurança por um custo relativamente baixo, tendo em vista que as urnas eletrônicas são utilizadas em seguidas eleições, sofrendo apenas atualizações de seus softwares.

Além disso, também cumprem uma importante função social, tendo em mente que a sua utilização não se resume aos pleitos oficiais, podendo ser disponibilizadas livremente para eleições

28 SILVA, Mônica Corrêa da. **Voto Eletrônico**: É mais seguro votar assim? Florianópolis: Insular, 2002.

29 TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. **Estudos Eleitorais**. v. 6., n. 3. set/dez. Brasília: 2011, p. 23.

parametrizadas³⁰, ou seja, processos eleitorais realizados por órgãos públicos ou de interesse público como ocorre em votações comandadas por autarquias especiais (Ordem dos Advogados do Brasil, por exemplo) e na escolha dos membros componentes dos Conselhos Tutelares nos diferentes municípios brasileiros.

É notório o ganho de tempo nas eleições realizadas com lastro no voto eletrônico, vez que os resultados são apurados rapidamente e com um alto nível de segurança e precisão. E a necessidade de respostas rápidas, quase imediatas a todas as demandas e questionamentos da coletividade é mais uma das características da modernidade líquida, que “fez da instantaneidade seu ideal último”³¹.

Por fim, os mecanismos de segurança e fiscalização desenvolvidos para a urna eletrônica minoraram consideravelmente a possibilidade de fraude eleitoral. Conforme Coelho³²:

Será designado pelo juiz eleitoral dia e hora, notificando fiscais e delegados dos partidos e coligações para presenciar, quando se dará “carga nas urnas eletrônicas por meio da inclusão das tabelas, utilizando-se de cartão de memória”. Após, serão efetuados os testes de funcionamento e lacradas as urnas. Dispõe o art. 9º da Instrução do TSE nº 47 que “aos fiscais e delegados de partidos políticos e de coligação é garantida a ampla fiscalização da carga das urnas eletrônicas, sendo admitida a conferência por amostragem, em até 3% das máquinas”.

Não fossem suficientes todos os mecanismos de proteção apontados, a legislação eleitoral obriga a realização de votação paralela no dia da eleição para fiscalizar o funcionamento das urnas eletrônicas e comprovar a idoneidade dos programas nelas instalados. O evento consiste em uma eleição simulada em que todos os votos são filmados e anotados em uma tabela e, ao fim do dia, os resultados apurados da urna eletrônica são comparados com as informações arquivadas em busca de qualquer discrepância que demonstre fragilidades ou vícios no sistema da urna³³.

30 As eleições parametrizadas, regulamentadas pela Resolução-TSE nº 22.685/07, são aquelas que, utilizando urnas eletrônicas, servem para escolher representantes de órgãos públicos (conselhos tutelares, v. g.) ou dirigentes de órgãos de representação profissional (seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, conselhos regionais de Engenharia e Arquitetura, conselhos regionais dos Corretores de Imóveis, v. g.). Com isso, as urnas eletrônicas servem à sociedade em outros momentos importantes, amortecem seus custos de produção e facilitam seu aperfeiçoamento.

31 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p. 145.

32 COÉLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**: Direito Penal Eleitoral e Direito Político. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 292.

33 BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

Virgílio Afonso da Silva³⁴ resume as qualidades do modelo brasileiro:

Em um país com uma taxa ainda elevada de analfabetismo funcional, o voto eletrônico é mais simples, porque a urna mostra fotos dos candidatos e candidatas e é possível ter certeza de que o voto foi dado corretamente. Além disso, a apuração dos votos é muito rápida e o resultado final de eleições nacionais, com centenas de milhões de preferências a serem apuradas é divulgado em poucas horas após o fechamento das sessões eleitorais. Como já foi mencionado, outra vantagem é a potencial redução de votos nulos involuntários. Por fim, a urna eletrônica facilita a votação de pessoas com deficiência visual, já que as teclas têm caracteres em braile (alto relevo).

4.1 A URNA RESILIENTE: QUANDO O MECANISMO DE COMBATE À FRAUDE É CHAMADO DE FRAUDADOR

É inegável que ainda existem muitas inquietações relacionadas com a segurança do modelo de votação brasileiro, especialmente, no que tange aos sistemas insertos nas urnas eletrônicas. Esse temor pode ser atribuído, majoritariamente, ao temor inato dos cidadãos já calejados por um longo histórico de fraudes eleitorais e minoritariamente a grupos antidemocráticos que semeiam desinformação com o objetivo de desestruturar os pilares da democracia nacional.

Sobre o tema, afirma Pinto³⁵:

Até aqui, as eleições realizadas através desse sistema (eletrônico) não ensejaram qualquer suspeição de fraude. O limite da ambição e os desvios de conduta de alguns, que buscam poder a qualquer custo, recomendam, porém, uma crescente busca no aprimoramento da segurança nesse mecanismo de votação para evitar surpresa desagradável. Afinal, pessoas especializadas em computação invadem contas bancárias e até o sistema de defesa dos países mais sofisticados, exigindo-se, com base nessa constatação, redobrada vigilância para que a vontade dos eleitores não seja adulterada.

Essa apreensão não merece ser fomentada, pois o sistema utilizado pelas urnas eletrônicas brasileiras não possui qualquer

34 SILVA, Virgílio Afonso. **Direito Constitucional brasileiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021, p. 297-298.

35 PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 186.

ligação com a Internet. Até mesmo o processo de transferência dos dados obtidos após o processo de votação é realizado por um sistema hermeticamente fechado (intranet), a que somente computadores da Justiça Eleitoral têm acesso e, ainda assim, mediante complexas senhas alfanuméricas previamente distribuídas e controladas por um grupo restrito de pessoas envolvidas no processo.

Outra grande inquietação referente ao modelo de votação brasileiro diz respeito à ausência de um comprovante de votação impresso que pudesse permitir ao eleitor a conferência do voto e garantir aos partidos, coligações e candidatos a possibilidade de recontagem dos votos quando houvesse fundado receio de fraude ou manipulação dos resultados.

Atualmente, a única hipótese de burla ao sistema ainda persistente no modelo brasileiro de votação estaria representada pela possibilidade de que um eleitor vote passando-se por outrem³⁶. Contudo, desde o ano de 2008³⁷ o Tribunal Superior Eleitoral iniciou o processo de recadastramento de todos os eleitores do país. Quando concluído o processo, todos os cidadãos serão identificados na urna eletrônica por suas impressões digitais.

Vale frisar que a efetivação da biometria encerra um ciclo na Justiça Eleitoral, colocando-a em posição radicalmente oposta àquela existente na época em que as eleições eram realizadas a bico de pena. A implantação da nova tecnologia permite concretizar princípios como veracidade, sinceridade e autenticidade do voto e das eleições, aspirações antigas de todos os sistemas democráticos conhecidos³⁸.

Associado a isso, existem eficazes mecanismos de fiscalização que são ofertados aos candidatos, partidos políticos e coligações dentro das seções eleitorais, permitindo que possam questionar a identidade de eleitores e postergar o exercício do direito ao voto até que se solucionem todas as dúvidas acerca da identidade do cidadão.

Mesmo suprindo as necessidades locais e com aceitação e respaldo social, os dois sistemas não escapam de ser atingidos por denúncias de irregularidades e ameaças de fraudes, mas esta

36 ZÍLIO, Rodrigo Lopez. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

37 A identificação biométrica de eleitores ocorreu de modo pioneiro nas cidades de Fátima do Sul (MS), Colorado do Oeste (RO) e São João Batista (SC) conforme determinado pela Resolução TSE nº 22.713/08.

38 GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 147.

é uma das consequências esperadas da livre manifestação do pensamento e da liberdade individual inata ao jogo democrático. Afinal, não haverá, jamais, sistema de votação que satisfaça completamente a todos, do mesmo modo, não haverá democracia plena com o silenciamento das manifestações de opinião construídas em obediência aos ditames da norma constitucional.

5. CONCLUSÃO

É comum que se afirme que o Brasil não é para amadores. Na seara eleitoral, a expressão é correta, considerando a larguíssima experiência do país em pleitos que se iniciou ainda no século XVI, antes a maioria das nações americanas e, até mesmo, alguns países europeus. Todo esse conhecimento historicamente acumulado não é vazio. Serviu para manter viva no imaginário social a ideia de importância dos pleitos e seu caráter festivo.

Por outro lado, não se pode dourar a pílula e apagar o fato de que grande parte desse processo histórico ocorreu em meio a um ambiente em que a fraude estava institucionalizada e precipitada pelos contendores. Esse cenário certamente inviabilizou a consolidação de um regime democrático de participação efetiva do povo no direcionamento das atividades da Administração Pública através da escolha de seus representantes.

O processo de combate às fraudes ganhou tração pela primeira vez na sequência da Revolução de 1930, através de medidas importantes adotadas pelo Governo Vargas, especialmente, a criação da justiça Eleitoral e a concessão do direito de voto às mulheres. Ainda assim, isso não foi o suficiente para defenestrar a fraude do cenário eleitoral brasileiro.

A medida mais eficaz nesse processo foi adotada apenas em meados da década de 1990: a adoção de um sistema eletrônico de votação e apuração dos votos. Desde então, o sistema foi aperfeiçoado e, há pouco mais de uma década, todas as eleições brasileiras são realizadas em urnas eletrônicas. As urnas brasileiras, certamente lograram êxito em sua missão de impedir a adulteração indevida da vontade manifesta pelos eleitores, criando um ambiente de segurança institucional pouquíssimas vezes encontrado na história nacional.

Não se pode negar, por outro lado, que ainda persistem dúvidas sobre sua segurança e confiabilidade, principalmente, diante da possibilidade de modificação da vontade manifestada pelo elei-

tor. A possibilidade de fraude é encarada como um fantasma que ronda o processo eleitoral brasileiro, ameaçando constantemente materializar-se em uma seção eleitoral, uma cidade distante. Embora o posicionamento oficial seja francamente favorável à segurança do modelo eletrônico de votação, não são poucos aqueles que se levantam contra as urnas eletrônicas, discutindo, ao menos em nível teórico, a possibilidade de fraude com a consequente alteração do desejo expresso pelos eleitores.

As inquietações quanto à segurança do sistema eletrônico de votação servem para incentivar a auditoria do sistema e a criação e fortalecimento dos protocolos de segurança, tendo em vista que inexistem provas irrefutáveis de qualquer possibilidade de burla do sistema.

De tudo, é certo que o sistema eletrônico de votação brasileiro representou uma solução inequívoca e eficiente no combate à fraude eleitoral, tendo sido orquestrado em comunhão de forças e objetivos pelo Legislativo, Judiciário e pela sociedade civil organizada.

6. REFERÊNCIAS

AMORIM, Paulo Henrique; PASSOS, Maria Helena. **Plim-Plim**: a peleja de Brizola contra a fraude eleitoral. São Paulo: Conrad, 2005.

BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. **Il governo delle democrazie**: quali sono e come funzionano le forme di governo. 3. ed. Bologna: Il Mulino, 2009.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BICALHO, Letícia. **Aprendendo a votar**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2018.

BRASIL. **Lei da Reforma Eleitoral do Império do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: H. Laemmert & Cia, 1884.

_____. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Voto eletrônico**. 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2006.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Títulos eleitorais:** 1881-2008. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2009.

CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O voto informatizado:** modernização da Justiça Eleitoral Brasileira. São Paulo: Empresa das Artes, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. **A formação das almas:** o imaginário da república no Brasil. 20. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

CARVALHO, Volgane Oliveira. **Direitos políticos no Brasil:** o eleitor no século XXI. Curitiba: Juruá, 2016.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral:** Direito Penal Eleitoral e Direito Político. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

DIAS, João Ferreira. **Voto electrónico.** In: ANTUNES, Pedro, et. al. Voto electrónico: discussão técnica dos seus problemas e oportunidades. Lisboa: Silabos, 2008.

GARRIOU, Alain. **O rascunho do sufrágio universal: arqueologia do decreto de 5 de março de 1848.** In: CANHÊDO, Letícia Bicalho (org.). O sufrágio universal e a invenção democrática. São Paulo: Estação liberdade, 2005.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

LIMA SOBRINHO, Alexandre Barbosa. A urna da patroa. **Estudos Eleitorais.** v. 3., n. 1. jan/abr. Brasília: 2008.

LISBOA, João Francisco. **Jornal de Timon:** Eleições na Antiguidade, Idade Média, na Roma Católica, Inglaterra, Estados Unidos, França, Turquia. Partidos e Eleições no Maranhão. Brasília: Senado Federal, 2004.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral:** improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**: da Colônia à 6^a república. 2. ed. Rio de Janeiro: Top Books, 2004.

SADEK, Maria Tereza, et. al. **Eleições 1986**. São Paulo: Revista dos Tribunais/IDESP, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SILVA, Mônica Corrêa da. **Voto Eletrônico**: É mais seguro votar assim? Florianópolis: Insular, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direito Constitucional brasileiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021.

TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. **Estudos Eleitorais**. v. 6., n. 3. set/dez. Brasília: 2011.

TAVARES, Zózimo. **100 fatos do Piauí no Século 20**. Teresina: Halley, 2000.

ZÍLIO, Rodrigo Lopez. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: JusPordim, 2020.

CAPÍTULO II

O VOTO IMPRESSO

IDAS E VINDAS DO VOTO IMPRESSO

*Raquel Cavalcanti Ramos Machado**

*Flávio Moreira de Oliveira***

RESUMO

Têm sido recorrentes as discussões sobre o retorno da impressão do voto. No contexto da celebração dos 25 anos da urna eletrônica, o presente estudo procura enfrentar referido debate. Traz-se à tona o contexto histórico, social e cultural que levou à substituição do método tradicional de votação e apuração, com a adoção da urna eletrônica. Considera-se, para tanto, a trajetória do voto no Brasil, desde a sua origem, permeada por exemplos de fraudes mesmo com o advento da República, até os dias atuais, com seus desafios relacionados à legitimidade das eleições, onde a cédula manual foi substituída pelo voto eletrônico. Em meio a uma série de questionamentos e dúvidas sobre a urna eletrônica, uma explanação sobre as motivações da mudança de paradigma na votação brasileira é deveras importante, inclusive para que as gerações mais novas, que nunca viram uma cédula ou urna de lona, mas, com certeza, já viram e até utilizaram a urna eletrônica tenham a dimensão de sua importância para a democracia e a soberania popular.

ABSTRACT

Discussions about the return of the vote printing have been recurrent. In the context of the celebration of the 25th of the elec-

* Mestre em Direito pela UFC. Doutora em Direito pela USP. Advogada. Professora de Direito Eleitoral e de Teoria da Democracia da Universidade Federal do Ceará. Coordenadora da Pós-graduação em Direito na Universidade Federal do Ceará. Coordenadora do grupo de pesquisa e extensão Ágora, educação para a cidadania. Coordenadora da Área Acadêmica da Transparência Eleitoral Brasil. Membro da ABRADEP e do Instituto Parla.

** Analista Judiciário no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Graduado no Curso Superior de Tecnologia em Telemática pelo Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará (2001). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2021). Tem experiência na área de Ciência da Computação com ênfase em Teleinformática.

tronic ballot box, this study seeks to face that debate. It brings to light the historical, social and cultural context that led to the replacement of the traditional method of voting and counting, with the adoption of the electronic ballot box. Therefore, the trajectory of voting in Brazil is considered, since its origin, permeated by examples of fraud even with the advent of the Republic, until today, with its challenges related to the legitimacy of elections, where the manual ballot was replaced by electronic voting. Amidst a series of questions and doubts about the electronic ballot box, an explanation about the motivations for the paradigm shift in Brazilian voting is really important, including for the younger generations, who have never seen a ballot or canvas ballot box, but, certainly, they have seen and even used the electronic voting machine to have the dimension of its importance for democracy and popular sovereignty.

1. INTRODUÇÃO

Em 2021, quando a urna eletrônica brasileira completou 25 anos de serviços prestados à Nação Brasileira, ainda persiste o discurso da urna “auditável com a impressão do voto” para as Eleições de 2022, muito embora a PEC135/2019 do voto impresso auditável tenha sido rejeitada pelo Congresso e o Supremo Tribunal Federal tenha declarado a inconstitucionalidade do modelo híbrido de votação prevista pelo art. 59-A da Lei nº 9.504/97, por potencialidade de risco na identificação do eleitor (ADIN 5.889). Inúmeras perguntas surgem nesse cenário de questionamento sobre a segurança da urna eletrônica: E o voto impresso, por que não? Apenas por que é mais caro? O Brasil estaria numa situação desfavorável em relação às demais democracias? Muitas dessas indagações, ainda que feitas muitas vezes com má fé, pelo simples fato de serem formuladas, podem interferir na legitimidade das eleições e devem ser enfrentadas.

A evolução tecnológica da urna vem acontecendo, de forma contínua e paulatina, desde 1996, quando ela foi criada e apresentada ao povo brasileiro, de modo que no ano 2000 todo o eleitorado já votou utilizando a urna eletrônica. Apesar de sua aparência e formatos terem se alterado pouco ao longo desses 25 anos, a parte interna dos componentes e dos programas utilizados mudou bastante, sempre sendo aperfeiçoada e melhorada para garantir

a integridade do sistema de votação e apuração dos votos, assim como a normalidade da democracia, exercida através do sufrágio universal, e do voto livre e secreto. No contexto de digitalização da vida, assumindo posição de destaque e já há um bom tempo, 25 anos como se celebra, mesmo antes dessa relevância que o mundo digital está recebendo agora, o Brasil, infelizmente, motivado por fatores tais como corrupção, desvio de votos, boletins de urna totalizados de maneira desonesta e uma gama de outros fatores, já havia se antecipado, através da Justiça Eleitoral, transformando e mudando o cotidiano do sistema de votação brasileiro. A Lei das Eleições, desde sua entrada em vigor, disciplinou a votação por sistema eletrônico nos seguintes termos¹:

“Art. 59. A votação e a totalização dos votos serão feitas por sistema eletrônico, podendo o Tribunal Superior Eleitoral autorizar, em caráter excepcional, a aplicação das regras fixadas nos arts. 83 a 89.

§ 1º A votação eletrônica será feita no número do candidato ou da legenda partidária, devendo o nome e fotografia do candidato e o nome do partido ou a legenda partidária aparecer no painel da urna eletrônica, com a expressão designadora do cargo disputado no masculino ou feminino, conforme o caso.

§ 2º Na votação para as eleições proporcionais, serão computados para a legenda partidária os votos em que não seja possível a identificação do candidato, desde que o número identificador do partido seja digitado de forma correta.”

Vale lembrar que não é recente o pensamento do voto informatizado e da “máquina de votar”. Já o código eleitoral de 1932, no artigo 57, fazia referência a um sistema que fosse imune e transparente à intervenção humana nos resultados de uma eleição, conforme transcreve-se abaixo²:

1 BRASIL. Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002. Altera a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110408.htm#:~:text=LEI%20No%2010.408%2C%20DE,Art.&text=82%20desta%20Lei.>. Acesso em: 13 mar. 2021.

2 BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União - Seção 1 de 26/02/1932. Câmara dos Deputados. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>

“Art. 57. Resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo.

[...]

II – Consta o segundo das seguintes providências:

[...]

2) uso das máquinas de votar, regulado oportunamente pelo Tribunal Superior, de acordo com o regime deste Código.”

Não obstante essa previsão em 1932, apenas em 1996, a Justiça Eleitoral pôs em prática o projeto de tornar realidade a “máquina de votar”, através da urna eletrônica, tendo sido disciplinada pelas Resoluções nº 19.514/1996 e a nº 19.515/1996 do TSE.

Com o advento da urna eletrônica, abandonou-se a existência de uma cédula a ser preenchida manualmente e passou-se a utilizar uma urna eletrônica capaz de receber e totalizar os votos correspondentes à vontade do eleitor. Não são mais precisos dias e dias para saber o resultado de uma eleição. Bastam apenas poucas horas para se ter em mãos tal resultado. Assim, a revolução da teleinformática e da legislação eleitoral também aprimorou o sistema de democracia da sociedade brasileira e o direito ao sufrágio universal e secreto, através da urna eletrônica.

Esse processo de busca do aperfeiçoamento do funcionamento da urna não tem impedido ataques a sua credibilidade, como afirmado logo ao início. Esses ataques ocorrem, muitas vezes, através de discursos permeados de informações fraudulentas, que mais visam a trazer instabilidade institucional, do que melhorias na forma do sistema de votação. De todo modo, todo o debate não deixa de ser um chamado para se analisar com mais seriedade o percurso da urna eletrônica. É esse o objetivo do presente trabalho.

É importante que se diga, desde logo, que a compreensão sobre a urna eletrônica perpassa pela reflexão sobre dados e eventos históricos propriamente brasileiros, como a corrupção eleitoral e os esforços feitos para seu combate. Requer também um mínimo de entendimento sobre informática e funcionamento da urna, além de ponderações sobre acompanhamento do sistema de apuração e de votação e o lugar próprio para contestar o resultado do pleito.

2. O SUFRÁGIO, O VOTO E A SOBERANIA POPULAR

Muitas vezes a análise sobre a urna eletrônica é feita levando em consideração a segurança (ou insegurança) na apuração

do resultado. É importante, porém, considerar a ampliação que ela proporcionou ao exercício do voto. A urna, afinal, há de ser estudada em sua múltipla significação, enquanto depositária da soberania popular, no momento da recepção dos votos e de sua contabilização.

A urna eletrônica, de fato, trouxe para o povo brasileiro maior concretização à universalidade do sufrágio, pois através dela eleitores analfabetos e com deficiências visuais puderam cumprir mais facilmente seu dever/direito de exercício da cidadania. Para os eleitores em geral, a lentidão na votação em processo com a impressão do voto representaria, ademais, um elemento extra para fomentar a apatia e afastá-los do exercício e do voto.

No que tange ao sigilo do voto, este pode ser reforçado já que não existe cédula ou impresso que leve ao perigo de identificação do eleitor, afinal o registro digital do voto fica armazenado de forma aleatória na memória da urna eletrônica, de modo que não tem como se identificar em quem o eleitor votou.

Considerando que Brasil possui o quarto maior eleitorado do mundo superado apenas pela Índia, pelos EUA e pela Indonésia, conforme ilustrado na tabela 1, percebe-se a importância do sufrágio para a sua democracia.

Tabela 1 – Maiores democracias do mundo.

Ano	Participação eleitoral	Cadastro	População em idade de voto	População	Votação obrigatória	País
2019	67,40%	910.512.091	891.934.297	1.311.559.204	Não	ÍNDIA
2018	56,84%	211.665.577	255.152.703	326.687.501	Não	EUA
2019	72,57%	192.866.254	191.671.984	264.935.824	Não	INDONÉSIA
2018	79,80%	146.750.529	152.762.054	208.846.892	Sim	BRASIL

Fonte: IDEA (2021).

Logo, em país com colégio eleitoral dessa dimensão, para além da coibição de fraudes, a apuração de uma eleição com cédulas manuais apresentava-se como um processo lento, cansativo, pouco seguro, passível de erros intencionais e não intencionais. Um conjunto de razões próprias da história e de suas complexidades levou à implantação da urna eletrônica, tornando mais efetiva a soberania popular.

3. POR QUE A URNA ELETRÔNICA FOI IMPLANTADA NO BRASIL?

A premissa histórica é relevante para se compreender o contexto em que o voto eletrônico surge, atrelado à busca pela garantia de legitimidade às eleições. No Brasil, a cultura, infelizmente, de fraudes e do coronelismo, seja ele nos moldes antigos ou nos moldes mais novos, trazia uma insegurança jurídica à nossa democracia e à legitimidade da soberania popular.

Com a República, supôs-se que as eleições seriam transparentes, integrais e com candidatos disputando de forma honesta. No entanto, ocorriam fraudes praticamente em todas as fases do processo eleitoral, do alistamento, passando pela votação e apuração até a proclamação dos eleitos. Destacam-se dentre estas fraudes as eleições a bico de pena, cujas atas feitas pela mesa eleitoral eram alteradas (mesma mesa que apurava os votos) e a degola, na qual parlamentares eleitos da oposição não tinham seus diplomas reconhecidos, sendo este mecanismo deveras aplicado na primeira República. Outro ponto importante a ser ressaltado era a não obrigatoriedade do alistamento e do voto nesse intervalo.

No governo provisório de Getúlio Vargas, com o objetivo de sanar diversos problemas presentes nas eleições, foi concebido o Código Eleitoral de 1932, introduzindo várias mudanças no processo eleitoral, dentre elas o voto secreto, o direito de voto à mulher e a criação da Justiça Eleitoral, que se tornou a responsável por todo o processo eleitoral, desde a qualificação do eleitor até a declaração dos representantes eleitos pelo povo³.

A Constituição de 1934, por seu turno, incluiu a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário, fixando sua competência privativa para o processo de eleições federais, estaduais e municipais e reduziu a idade mínima de votar para 18 anos. Todas as constituições seguintes, à exceção da Constituição de 1937, contiveram disposição semelhante, atribuindo a um Poder não relacionado diretamente com a política, no caso o Poder Judiciário, o controle das eleições⁴.

A promulgação da Constituição de 1988 consolidou o estado democrático de direito, restabelecendo as eleições diretas para

3 NICOLAU, Jairo. História do voto no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro (Jorge Zahar Editor Ltda) Ed. Zahar, 2002.

4 NICOLAU, Jairo. Eleições no Brasil - Do império aos dias atuais. Rio de Janeiro (Jorge Zahar Editor Ltda) Ed. Zahar, 2012.

Presidente da República e inovou o sistema eleitoral com a instituição de dois turnos de votação para os cargos de Presidente da República e governador.

Assim, o sistema de votação brasileiro funcionou integralmente até 1994, utilizando-se de urnas de lonas e cédulas oficiais de papel contendo o nome dos candidatos para os cargos majoritários e um espaço para o eleitor escrever o nome ou número do seu candidato para os cargos proporcionais. Nesse período, aconteciam fraudes na votação e na apuração. O alistamento, com o cadastro informatizado desde 1986, afastou fraudes de eleitores com mais de uma inscrição eleitoral ou votando em mais de uma seção. As vantagens trazidas pela informatização do alistamento levaram à constatação das benesses da automatização de atividades administrativas, seja no aumento da eficiência, seja no combate à corrupção.

3.1. FRAUDES ANTES DAS URNAS ELETRÔNICAS

O discurso pelo retorno do voto impresso e os ataques às urnas eletrônicas são, muitas vezes, fundados na possibilidade de fraude no processamento eletrônico de votação. É importante considerar, porém, que foi a ocorrência de variados tipos de fraudes no voto impresso que levou à busca pela diminuição da interferência humana ao longo das várias fases do processo eleitoral. Elencam-se, assim, alguns tipos de fraudes que aconteciam antes do advento da urna eletrônica para que se analise a questão com mais crítica. Podem-se citar como exemplo dessas fraudes: o voto de corrente ou formiguinha, a produção de cédulas falsas, as urnas emprenhadas, a alteração do voto nas cédulas, a adulteração de boletins de urnas, a alteração de resultados dos mapas e as atas de votação, dentre outras estratégias.

O voto formiguinha acontecia da seguinte maneira: o eleitor levava uma cédula falsa e trazia uma cédula oficial, em branco. Desse momento em diante, a cédula oficial subtraída era preenchida e entregue ao próximo eleitor, que a depositava e trazia a outra em branco. Estabelecia-se então uma corrente de votos condicionados dos eleitores “formiguinhas”⁵.

A adulteração da cédula acontecia depois de o eleitor depositar o seu voto. Estando em branco, seria preenchida. Se não

⁵ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB, 2000. p. 423-424.

estivesse em branco, seria rasurada, anulando e retirando voto de determinado candidato ou modificando o conteúdo, desviando o voto para outro candidato. Utilizava-se também o enxerto de cédulas falsas nas urnas (as chamadas urnas emprenhadas), as quais eram contabilizadas como votos válidos, além das alterações e manipulações de boletins e mapas de resultados nas totalizações realizadas nas juntas apuradoras.

Desta feita, percebe-se claramente que a manipulação das cédulas permitia diversos subterfúgios para alteração dos resultados das eleições, maculando o processo eleitoral e a soberania popular.

Superadas as fraudes que aconteciam nos alistamentos, após a informatização do cadastro de eleitores, o advento da urna eletrônica promoveu o fim de uma série de burlas eleitorais. Desta forma, um conjunto de estratégias de manipulação de votos e alteração de resultados das eleições foi afastado.

3.2. O VOTO ELETRÔNICO

Com o objetivo de resguardar a soberania popular e a democracia, a Justiça Eleitoral, exatamente em virtude de uma série de anulações de seções motivadas por fraudes eleitorais, resolveu abolir de vez do processo eleitoral a manipulação de cédulas e criar a urna eletrônica, vaticinada no Código Eleitoral de 1932.

Em 1994, realizaram-se as maiores eleições registradas no Brasil até aquela data, cerca de noventa e cinco milhões de eleitores participaram da escolha do Presidente da República, governadores, senadores e deputados federais e estaduais⁶. Lamentavelmente, neste mesmo ano, ocorreram tantas fraudes no Rio de Janeiro que os resultados para os cargos de deputado federal e estadual foram anulados e uma nova eleição foi convocada⁷.

Desta feita, o ministro Carlos Veloso no seu discurso de posse, alavancou o plano da máquina de votar⁸.

“A verdade eleitoral é a razão de ser da Justiça Eleitoral. [...] Já não se fazem eleições a bico de pena [...] Devemos reconhecer, entretanto, que ainda são perpetradas fraudes no processo elei-

⁶ CAMARÃO, Paulo César Bhering. *O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática*. São Paulo. Empresa da Artes. 1997.

⁷ SANTOS, Francisco. Fraude faz Rio ter nova eleição parlamentar. *Folha de S.Paulo*. São Paulo. 20. out. 1994. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/20/brasil/23.html>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

⁸ CAMARÃO. op. cit., p. 63

toral. O exemplo mais recente é o das eleições de 1994, no Rio de Janeiro. Estamos convencidos de que essas fraudes serão banidas do processo eleitoral brasileiro no momento em que eliminarmos as cédulas, as urnas e os mapas de urnas, informatizando o voto.”

Partindo do pressuposto de eliminar as fraudes, a Justiça Eleitoral iniciou o projeto de automatização das eleições. O processo de votação, apuração e totalização foi totalmente informatizado e materializado com a implantação da urna eletrônica nas Eleições de 1996, com sua utilização em 57 municípios brasileiros.

3.3. PREMISSAS PARA IMPLANTAÇÃO DA URNA ELETRÔNICA

No processo de migração para o voto eletrônico algumas premissas foram estabelecidas para suplantar o voto manual, quais sejam⁹:

- a) o registro do voto ou partido seria pelo número e não mais por nome;
- b) a adesão à legislação vigente;
- c) a utilização da urna pelo eleitor deveria ser fácil, com visualização dos candidatos na tela, antes da confirmação dos votos;
- d) a implantação economicamente viável do projeto;
- e) a utilização em várias eleições, reduzindo assim o custo por voto;
- f) a utilização de bateria nos locais sem energia elétrica;
- g) a eliminação da possibilidade de fraudes no registro do voto e na apuração dos resultados¹⁰.

4. O VOTO IMPRESSO NO CONTEXTO DA URNA ELETRÔNICA

A análise da pertinência ou não do voto impresso no contexto atual requer também um resgate do movimento por seu retorno, desde que a urna eletrônica foi implantada, para que se verifique se se trata de um tema superado ou de um assunto merecedor de esforço institucional para sua implementação.

9 CAMARÃO. op. cit.

10 INFORMATIZAÇÃO do voto. Eleições. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília [2020?]. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/eleicoes>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

São consideráveis as emendas constitucionais encaminhadas e votadas no Congresso Nacional desde 2002, quando foram reintroduzidos os mecanismos de impressão, com sua retirada logo em seguida, passando por leis e ADI's, até o trânsito em julgado da ADI nº 5.889 em 2020 pelo STF, que considerou a impressão inconstitucional, com a posterior votação da PEC 135/2019 do voto impresso auditável, também rejeitada no Congresso Nacional em 10 de agosto de 2021¹¹.

A seguir, apresentam-se marcos temporais sobre a utilização da impressão do voto no processo eleitoral brasileiro.

4.1. A IMPRESSÃO EM 1996

A primeira urna eletrônica possuía em seu projeto uma impressora matricial de impacto com uma guilhotina para corte do papel. Desta forma, o voto era impresso e caia automaticamente na urna descartável de plástico, acoplada diretamente na saída da impressora com o objetivo de coletar os votos impressos¹². Contudo, a impressão do voto apresentou inúmeros infortúnios como: travamento de papel, demora na votação, filas enormes e o risco de quebra de sigilo do voto. Considerando os prejuízos causados ao funcionamento e a segurança, foi retirada nas eleições de 1998 e 2000.

4.2. O RETORNO DA IMPRESSÃO EM 2002

Em janeiro de 2002, a impressão do voto foi reintroduzida para as eleições do mesmo ano pela Lei nº 10.408, alterando o artigo 59 da Lei nº 9.504/97, conforme disposto a seguir¹³:

“Art. 1º O art. 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido dos §§ 4º a 8º, com a seguinte redação:

Art. 59.....
.....

11 BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 135/2019. Proposta de Emenda à Constituição. 10/08/2021. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292>>. Acesso em 25 out. 2021.

12 CAMARÃO. op. cit.

13 BRASIL. Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110408.htm#:~:text=LEI%20No%2010.408%2C%20DE,&text=82%20desta%20Lei.>. Acesso em: 13 mar. 2021.

§ 4º A urna eletrônica disporá de mecanismo que permita a impressão do voto, sua conferência visual e depósito automático, sem contato manual, em local previamente lacrado, após conferência pelo eleitor.

§ 5º Se, ao conferir o voto impresso, o eleitor não concordar com os dados nele registrados, poderá cancelá-lo e repetir a votação pelo sistema eletrônico. Caso reitere a discordância entre os dados da tela da urna eletrônica e o voto impresso, seu voto será colhido em separado e apurado na forma que for regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral, observado, no que couber, o disposto no art. 82 desta Lei.”

4.3. O VOTO IMPRESSO, O TSE E O CONGRESSO

Após as eleições de 2002 até a promulgação da Lei nº 13.165/2015, em novembro do mesmo ano, não houve regulamento legal exigindo o voto impresso. Neste sentido, baseado nos problemas já enfrentados com a impressão do voto, o TSE solicitou à Presidência da República que vetasse a Lei. Não houve êxito e fez-se valer a vontade do parlamento¹⁴:

“O TSE orientou a presidente Dilma Rousseff a vetar a obrigação do voto impresso nas eleições. O principal argumento do governo foi o custo para a implementação do sistema. A exposição de motivos, no entanto, não convenceu os parlamentares. No dia 18 de novembro, o Congresso derrubou o veto da presidente: 368 deputados e 56 senadores votaram pela retomada do voto impresso.”

Neste jaez, segue declaração do Senador Cássio Cunha Lima, corroborando o intento do Congresso pela implementação do voto impresso¹⁵:

“O senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) afirmou que a derrubada do veto recuperou a vontade da Câmara e do Senado. Segundo Cássio, o que se pretende é assegurar ao eleitor uma contraprova do voto dado.

14 OLIVEIRA, Patrícia. Voto impresso começa a valer em 2018, mas já é alvo de críticas. Agência Senado. 23/02/2016. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/23/voto-impresso-comeca-a-valer-em-2018-mas-ja-e-alvo-de-criticas>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

15 ELEIÇÕES terão voto impresso a partir de 2018. Senado Notícias. 28/12/2015. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/28/eleicoes-terao-voto-impresso-a-partir-de-2018>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

— A urna eletrônica é, sem dúvida, um avanço, mas não pode ficar estagnada no tempo — afirmou.”

Desta feita, aprovou-se a Lei nº 13.165/2015 que previu o voto impresso, alterando o artigo 59-A da Lei nº 9.504/1997, conforme seu artigo 2º:

“Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...] Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.(Promulgação de partes veto)(Vide ADIN Nº 5.889)

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica. (Promulgação de partes veto) (Vide ADIN Nº 5.889)”

Assim, de acordo com a Lei nº 13.165/2015, o voto impresso seria adotado nas eleições de 2018. Entretanto, foi suspenso em sede de medida cautelar na ADI nº 5.889 pelo Supremo Tribunal Federal. O ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade pela Procuradora-Geral da República Raquel Dodge considerou que o voto impresso caminhava na contramão da garantia do sigilo do voto, sendo um verdadeiro retrocesso¹⁶.

O ministro Gilmar Mendes, na mesma ADI nº 5.889, relata a vontade do Congresso, na intenção de restabelecer a impressão do voto¹⁷:

“O Congresso Nacional tem reiteradamente demonstrado o desejo de adotar o registro em papel do voto eletrônico. A Lei 10.408/02 acabou revogada pela Lei 10.740/03. A Lei 12.034/09 foi declarada inconstitucional. A Lei 13.165/15, portanto, é a terceira. Ainda tramitam no Congresso Nacional propostas de emenda constitucional para adotar a impressão do registro eletrônico do voto.”

Juridicamente, a discussão sobre a impressão do voto chegaria ao fim com o julgamento da ADI nº 5.889, na qual, segundo as palavras do ministro Dias Toffoli no acórdão da ADI nº 5.889: “O

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5889. Inteiro Teor do Acordão. Brasília - DF, 06 junho 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343863074&ext=.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

17 BRASIL, 2018. op. cit.

voto impresso vai colocar um ‘motor de fusca’ em uma ‘ferrari’”¹⁸. No entanto, na esfera legislativa, o debate continuaria na votação da PEC 135/2019. Votada em 10/08/2021, a referida PEC foi rejeitada por falta de votos suficientes para sua tramitação na Câmara Legislativa¹⁹.

Desta feita, resumem-se os seguintes marcos históricos sobre a impressão do voto após o advento da urna eletrônica:

1. Impressão do voto em 1996, marco inicial da urna eletrônica, trazia os resquícios do sistema anterior com as cédulas impressas;
2. Impressão do voto em 2002, com alto custo e o acréscimo de problemas diversos, causando mais malefícios do que benefícios ao sistema;
3. Aprovação da Lei nº 13.165/2015, inserindo novamente a obrigatoriedade da impressão do voto;
4. Ajuizamento, em 2018, da ADI 5889, considerando a impressão do voto inconstitucional, pelo eminente risco de quebra do sigilo do voto.
5. Trânsito em julgado da ADI 5889 em 2020, considerando inconstitucional a Lei 13.165/2015 que inseria novamente o voto impresso.
6. Finalmente, outra proposta de emenda constitucional, a PEC 135/2019 do voto impresso auditável foi rejeitada. Isso porque a opção de impressão dos votos recebeu 229 votos “SIM” dos parlamentares²⁰. Logo, esse debate resta latente para as eleições de 2022 e às futuras.

Vistos os marcos temporais das idas e vindas do debate sobre o voto impresso, são apresentados questionamentos e argumentos que afirmam ou refutam a necessidade da impressão do voto, os quais mantém a sua discussão sempre perene no ambiente político da sociedade brasileira.

5. AFINAL, POR QUE NÃO IMPRIMIR O VOTO?

A cada eleição retoma-se a tese de que, sem a impressão do voto, a confiabilidade, a auditabilidade e a transparência da urna eletrônica restam maculadas. Também são comuns questiona-

18 Ibid.

19 BRASIL, 2021. op. cit.

20 Ibid.

mentos sobre outros países mais desenvolvidos que o Brasil não adotarem o voto eletrônico ou o adotarem com a impressão de votos. A apuração e os processos eleitorais existem das mais variadas formas, inclusive nos piores moldes de fraudes, adulteração e questionamentos de resultados.

Geralmente, traz-se como exemplo os EUA. As últimas eleições americanas de 2020, com a disputa de Donald Trump e Joe Biden, mostraram um pouco disso para o mundo. Resultados contestados e recontagem de votos dentre outros fatores²¹. Isto acontece porque o sistema americano permite que cada estado defina o seu modelo e processo. Assim, uns estados utilizam as cédulas manuais, com possibilidade de envio pelos correios, outros o RDV (Registro Digital do Voto), outros imprimem as cédulas e depois contam de forma automatizada, enfim cada estado adota uma forma diferente²². O preço a se pagar é o tempo de apuração, a credibilidade e contestação dos resultados.

Os argumentos usados contra a urna eletrônica gravitam em torno de uma obscuridade dos sistemas eleitorais de apuração e totalização e da ausência de impressão do voto nas urnas. Indague-se, geralmente: como fazer uma recontagem sem o voto impresso em papel e como auditar e fiscalizar a urna eletrônica?

Neste sentido, elencam-se algumas críticas feitas à urna eletrônica e suas respectivas indicações para a necessidade do voto impresso:

Para Monteiro²³, a retirada do voto impresso, definida pelo STF, não se coaduna com o anseio dos representantes do povo e dos estados, não sendo evidente que o sistema de votação eletrônico seja imune a fraudes. Logo, a impressão do voto seria necessária.

Segundo Vogel²⁴, o problema consiste na dificuldade dos partidos políticos e das organizações civis acompanharem e auditarem as etapas de votação, apuração e totalização de uma eleição.

21 BRADNER, Erick; RAPPARD, Anna-Maja. Relatório final da revisão partidária do Arizona confirma que Biden derrotou Trump no condado de Maricopa em novembro passado. 24 desetembro de 2021. CNN. Disponível em:< <https://edition.cnn.com/2021/09/24/politics/arizona-election-review-results/index.html>>. Acesso em 27. out. 2021.

22 VERIFIEDVOTING. verifiedvoting.org. The verifier □ Polling Place Equipment □ November 2020. Disponível em:<<https://verifiedvoting.org/verifier/#mode=navigate/map/ ppEquip/mapType/normal/year/2020>>. Acesso em 28 out. 2021.

23 MONTEIRO, Mauricio Gentil. O STF e o voto impresso. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3072, 29 nov. 2011. Disponível em:< <https://jus.com.br/artigos/20526>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

24 VOGEL, Luiz Henrique. A segurança do voto eletrônico e as propostas de fiscalização da apuração pela sociedade. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília. Março/2011. Disponível em:<<https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bd->

De acordo com Costa e Barbosa²⁵, não é assegurado o princípio da publicidade de forma plena, dado que as auditorias realizadas com as informações das urnas não são, de um modo geral, compreendidas pela sociedade. Destarte, o voto impresso traria confiabilidade à urna eletrônica, possibilitando a compreensão da auditoria da votação, como um mecanismo de controle adicional, no qual conhecimentos de informática não seriam necessários.

Finalizando, o professor Diego Aranha tece críticas aos testes públicos de segurança (TPS) realizados pelo TSE. Aduz que são importantes para auditoria, no entanto, no formato atual, são insuficientes. Na mesma entrevista, corrobora com o debate sobre a impressão do voto afirmando que: “É fundamental a introdução de um registro físico do voto para permitir aos eleitores verificar o comportamento correto do sistema durante a votação.”²⁶

Ainda nesse contexto de questionamentos e dúvidas sobre o sistema de votação eletrônico, muitas notícias falsas ou *fake news* foram lançadas sobre a urna eletrônica e sua integridade e confiabilidade frente à apuração legítima dos votos. Ou seja, a um debate que pode ser legítimo sobre a necessidade do voto impresso e sobre falhas das urnas eletrônicas soma-se, muitas vezes, discurso irresponsável, fundado em dados inverídicos. Uma democracia tem como fundamento a diversidade de discurso advinda da liberdade de expressão. Essa liberdade, porém, há de ser responsável e o discurso respectivo, fundado minimamente na razão e na verdade factual, aferível por elementos externos mensurados e compartilhados objetivamente pela sociedade. A democracia demanda, afinal, também o respeito pela verdade, base para muitas escolhas individuais e sociais²⁷.

Assim é que o TSE chegou a cassar o mandato do deputado estadual *Fernando Francischini (PSL-PR)* do Paraná, por ter pro-

camara/5945/seguranca_voto_vogel.pdf?sequence=3& isAllowed=y >. Acesso em: 16 fev. 2021.

25 COSTA, Bárbara Christina Guimarães; BARBOSA, Tiago Ferreira. Voto impresso, vale ou não vale?. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5600,31 out. 2018. Disponível em:< <https://jus.com.br/artigos/69725>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

26 ARANHA, Diego Aranha: “Os testes de segurança (nas urnas eletrônicas) são importantes e desejáveis, mas continuam insuficientes”. Welivesecurity. 17 de outubro 2018. Entrevista concedida a Francisco Camurça. Disponível em:<<https://www.welivesecurity.com.br/2018/10/17/diego-aranha-os-testes-de-seguranca-nas-urnas-eletronicas/>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

27 BUCCI, Eugênio. Existe democracia sem verdade factual? Cultura política, imprensa e bibliotecas públicas em tempos de *fake News*, Barueri, SP: Estação das Letras e Cores, 2019.

pagado, em contexto comprometedor, em *live* no dia das eleições, a notícia falsa de que as urnas eletrônicas foram fraudadas em 2018²⁸. A decisão levou em consideração a inverdade das afirmações feitas, a agressão às instituições democráticas e a amplitude da audiência alcançada.

Na mesma toada de questionamentos sobre a necessidade de impressão dos votos, o atual presidente da República Brasileira, Jair Bolsonaro, lançou dúvidas sobre a integridade da urna eletrônica e o sistema do Brasil, colocando em xeque a Justiça Eleitoral e todo o sistema informatizado de votação utilizado no Brasil²⁹:

Não podemos continuar votando e não tendo a certeza se aquele voto foi ou não para aquela pessoa. E deixar bem claro: o voto impresso ninguém bota a mão no papel, fica atrás do visor. Ele concorda depois de seu voto ser impresso e cai dentro da urna. Qualquer delegado de partido pode pedir recontagem naquela área e você vai ter a comprovação do voto eletrônico no papel, é pedir muito? No meu entender, quem não quer entender isso, não sei o que pensa da democracia”, afirmou o presidente.

Para além dos questionamentos, a impressão do voto traria, com valores estimados pelo TSE em 2017, um custo de 2,5 bilhões de reais, pois exigiria a atualização das urnas como implemento de um módulo impressor. De acordo com Moura³⁰, estas cifras, considerando o período de 2020 a 2021 com o assolamento da pandemia do coronavírus, atenderiam a mais de 4 mil beneficiários do auxílio-emergencial.

Talvez a maior questão do voto impresso seja o caráter ilustrativo. Invoca-se a realidade material do papel para tentar atacar a realidade tecnológica que muitas vezes não pode ser medida imediatamente pela visão, dado o processamento e a contagem eletrônica dos votos. Esse raciocínio, porém, é falacioso. Do voto em papel materialmente visível e claramente comprehensível não

28 NEVES, Rafael. TSE cassa deputado bolsonarista que acusou fraude nas urnas em 2018. UOL. 28/10/2021. Disponível em:<<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/10/28/julgamento-tse-fake-news-urnas.htm>>. Acesso em: 28 out. 2021.

29 AMORIM, R. Bolsonaro questiona sistema eletrônico e diz que voto impresso é ‘necessidade’. CNN. Rio de Janeiro. 29 de novembro de 2020. Disponível em:<<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/11/29/bolsonaro-defende-impressao-do-voto>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

30 MOURA, Rafael Moraes. Voto impresso defendido por Bolsonaro custaria R\$2,5 bilhões. O **Estado de S. Paulo**. 06 de novembro de 2020. Disponível em:<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,voto-impresso-defendido-por-bolsonaro-custaria-r-2-5-bilhoes,70003503838>>. Acesso em 30.10.2021.

decorre uma contagem fácil e igualmente compreensível, dadas as inúmeras falhas e interferências humanas indevidas.

Obviamente, contar os votos impressos não deixa de ser um método de auditoria, mas a urna eletrônica apresenta mecanismos de auditoria como: a votação paralela, os testes públicos de segurança, o registro digital do voto dentre outros, os quais apresentam boas e eficazes demonstrações da transparência, qualidade, confiabilidade, integridade e efetividade da urna eletrônica, tanto no sigilo quanto na apuração fidedigna dos votos.

A não impressão dos votos resguarda, além de vários outros princípios norteadores da democracia, o princípio do não retrocesso. Este princípio foi suscitado na ADI nº 5889, sobre a questão da constitucionalidade do voto impresso, apresentado na Lei nº 13.165/2015 como garantia de transparência e forma de auditoria de uma votação, sendo considerado pelo STF um retrocesso ao sistema político brasileiro. Seria uma volta ao passado com as mazelas impostas pelos votos em papel sujeitos a manipulação humana³¹. Afinal não se pode voltar ao tempo das defraudações do voto, segundo relata Assis Brasil³² em seu discurso proferido na segunda constituinte republicana:

“No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar (...). Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto (...) Uma vez contado o voto, ninguém tinha a segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior.”

Logo, o voto impresso torna-se um dispositivo de auditoria dispendioso, pouco eficaz, apenas ilustrativo e com pouca margem de sucesso, apresentando inúmeras desvantagens.

Para Ramalho³³, o voto impresso, além do risco da quebra de sigilo, traz as seguintes desvantagens:

a) maior possibilidade de quebra de urnas, em consequência de falhas no sistema mecânico de impressão;

b) custo elevado para adaptação das urnas já existentes;

31 BRASIL, 2018. op. cit.

32 LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. 7^a edição - São Paulo – Companhia das Letras. 2012.

33 RAMALHO, Flávio Rogério de Aragão. Urna eletrônica e sua falibilidade. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 407, 18 ago. 2004, Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/4667>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

c) erro do eleitor na hora de operar a urna, gerando desconfiança, filas intermináveis e críticas desnecessárias, em decorrência do elevado nível de analfabetismo do nosso eleitorado;

d) aumento das filas de votação;

e) aumento do número de votos brancos e nulos.

A seguir é elencada uma série de desvantagens e fragilidades da impressão do voto no que concerne à auditoria como uma forma de controle do processo, de acordo com as informações prestadas pelo TSE³⁴:

“Sobre a imprestabilidade da impressão do voto para servir como um controle adicional, a relatora reproduziu informação prestada à época pela Secretaria de Tecnologia da Informação do Tribunal Superior Eleitoral, dando conta de que a impressão não serviria ao propósito de assegurar a auditoria do sistema:

A) No caso de uma recontagem, a simples perda de um pedaço de papel poderá causar inconsistências, podendo gerar impugnação da seção eleitoral, criando um novo tipo de vulnerabilidade no sistema. Esta vulnerabilidade pode ser explorada no reduto eleitoral do candidato opositor provocando a anulação das urnas. Da mesma forma, votos impressos podem ser inseridos, provocando a mesma impugnação;

B) Mesmo sendo automática, existe a dependência da intervenção manual no processo de organização dos votos e, consequentemente, traz de volta a possibilidade de fraudes. Ademais, a quantidade de urnas a ser verificada, posteriormente a realização das eleições, é muito grande e o tempo para realização desta auditoria está sujeito à morosidade dos trabalhos manuais;

C) O eleitor não tem como saber se o voto que ele viu sendo impresso na seção eleitoral é o mesmo que está sendo recontado na Junta Eleitoral;

D) A auditoria sugerida afeta a proclamação do resultado. Hoje, no mesmo dia da eleição, os resultados são conhecidos. Com a obrigatoriedade da auditoria, poderá haver uma demora significativa para proclamação dos resultados. A indefinição do resultado tem custo imensurável para o país. Nos locais de auditoria será necessária a mobilização de todos os envolvidos na eleição até a definição do resultado;

E) Caso seja dada como válida a contagem manual dos votos em papel, quando houver discrepância com a votação eletrônica, isto tem o efeito de tornar o registro precário em papel soberano

34 BRASIL, 2018. op. cit.

sobre a votação na urna eletrônica. Um retorno aos problemas já superados das eleições em urnas de lona e cédulas de papel;

F) Cada candidato derrotado vai poder alegar que a eleição foi fraudada pela urna eletrônica, e irá insistir em que a única verdadeira indicação da preferência dos eleitores reside nos votos em papel, mesmo que não haja qualquer prova de irregularidade ou adulteração. Assim, a recontagem dos votos impressos tornar-se-á o método padrão de contagem de votos, o que significa um retrocesso, pois o antigo processo de votação manual é suscetível a fraudes e por isso foi abandonado no Brasil; e

G) A utilização do voto impresso não implica na desnecessidade de auditar o software. A auditoria e fiscalização dos partidos e entidades do processo eletrônico sempre serão importantes e necessárias. Destaca-se que uma auditoria do software centralizada no TSE provê uma auditoria generalizada, já que o software tem uma única versão. A confiabilidade da versão única pode ser verificada de forma amostral em qualquer ponto do país".

No mesmo jaez, frisa a ministra Cármem Lúcia quanto às desvantagens da impressão do voto³⁵:

'Quanto aos problemas de fragilidade, a Min. Cármem Lúcia destacou que a "porta de conexão do módulo impressor, além de poder apresentar problemas de conexão, abre-se a fraudes, que podem comprometer a eficiência do processo eleitoral".

A impressão do voto não se presta à auditoria das eleições. O registro impresso pode ser fraudado. Qualquer introdução ou exclusão de papeleta do invólucro lacrado gera discrepância com o registro eletrônico, semeando insolúvel desconfiança sobre ambos os sistemas – eletrônico e impresso³⁶.'

Pelos motivos expostos, aduz-se que o voto impresso pode trazer muito mais riscos ao processo eleitoral brasileiro do que contribuir de forma efetiva para a sua integridade, apresentando-se como uma forma dispendiosa e desnecessária de auditoria para um sistema tão robusto e eficaz quanto o implementado na urna eletrônica.

Robusto, porque traz várias camadas de segurança para o acesso e integridade dos dados. Eficaz, porque, ao término da

35 BRASIL, 2018. op. cit.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5889. Relator Ministro Gilmar Mendes. Decisão de julgamento. Inteiro Teor do Acordão. Brasília □ DF, 16 de setembro de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344589336&ext=.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

eleição, os resultados já são apresentados de forma inequívoca nos boletins de urna, de forma que a homologação apenas corrobora os resultados já constatados pela sociedade e pelos candidatos.

Vale frisar que a urna eletrônica em 1996 apresentava-se com a impressão das cédulas, contendo os votos, no entanto, percebeu-se que para auditar a urna poderiam ser utilizados outros mecanismos, menos dispendiosos e até mais eficazes. Além do mais, segundo Ramalho³⁷, uma boa parte da população não conferiu o voto impresso durante a votação em 2002:

“Na avaliação final o TSE constatou que 90% dos eleitores que experimentaram o voto impresso não examinaram a confirmação do voto, donde conclui-se que os eleitores confiavam na urna eletrônica e que, por isso, a experiência era inconveniente, cara e desnecessária.”

O sigilo do voto e a impressão são incompatíveis, trazendo riscos desnecessários ao atual sistema adotado. No caso de travamento da impressora ou atolamento de papel ou pane da urna, pode ser que o voto do eleitor fique exposto e consequentemente o sigilo seja quebrado.

Ao contrário do que acontece em outros países que não abrem mão do voto impresso, por terem seus processos eleitorais confiados a terceiros, os quais poderiam manipular os resultados de votações motivados por interesses políticos e financeiros, o Brasil prescinde da impressão do voto³⁸. Isto acontece em virtude de de possuir uma Justiça Eleitoral Especializada e *sui generis*, que abarca não só a seara judicial, mas também a executiva e a administrativa. Neste viés, percebe-se que, por concentrar todo o arcabouço da solução do voto eletrônico (tanto o *hardware* quanto o *software*), o Sistema de Votação Eletrônica Brasileiro, através dos seus mecanismos de logística, segurança e auditoria, não necessita da impressão do voto para sua legitimação e auditoria, como apregoam alguns críticos.

Resta assim, apresentar e explicar à sociedade e a todos os atores envolvidos em um processo eleitoral os mecanismos que dispõe a urna eletrônica para auditoria dos votos e do seu funcionamento.

37 RAMALHO. op. cit.

38 IDEA. International Institute for Democracy and Electoral. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations. Policy Paper. December 2011. Disponível em:<Assistance □ <https://www.idea.int/data-tools/data/> voter-turnout>. Acesso em: 21 out. 2021.

6. A AUDITORIA DA URNA ELETRÔNICA

A Justiça Eleitoral, com o fito de alcançar a transparência e integridade necessárias ao processo de votação, apresenta dispositivos que permitem auditar e fiscalizar a urna eletrônica e o sistema de votação digital como um todo. Neste contexto, parece pertinente apresentar a definição de auditoria, na qual, segundo o Dicionário Michaelis, é um “procedimento de análise, investigação e validação de um sistema, atividade ou informação”³⁹.

De acordo com a definição, percebe-se que os procedimentos de auditoria estão presentes e podem ser acompanhados e fiscalizados em todas as fases do processo das eleições: do desenvolvimento dos sistemas (com aplicação das sugestões apresentadas nos Testes Públicos de Segurança), passando pelas assinaturas digitais durante a sua lacração, pela geração das mídias e cargas das urnas, pela entrega das urnas eletrônicas para votação (momento de fiscalização nas seções eleitorais) até a apuração e totalização dos votos. Os boletins impressos pelas urnas após a apuração, no encerramento das seções eleitorais, podem ser totalizados paralelamente e comparados com a divulgação dos resultados pelo TSE⁴⁰.

Deste modo, várias são as maneiras de auditar e fiscalizar a urna eletrônica e o sistema de votação digital como um todo. Para tanto, em conformidade com as leis e resoluções, enumeram-se os principais dispositivos utilizados pela Justiça Eleitoral como forma de tornar a urna eletrônica o mais transparente e íntegra possível. São eles: a auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas, com a votação paralela; Registro Digital do Voto (RDV), o Teste Público de Segurança (TPS) e auditoria dos resultados com leitura do código QR nos BU's, dentre outros disponibilizados para garantia e legitimidade da votação eletrônica.

6.1. A AUDITORIA DE FUNCIONAMENTO DAS URNAS ELETRÔNICAS EM CONDIÇÕES NORMAIS DE USO (VOTAÇÃO PARALELA)

Dos mecanismos aplicados pelo TSE, um dos mais importantes para fiscalização e auditagem do sistema de votação é a

39 AUDITORIA. MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos Ltda. 2021. Disponível em:<<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/auditoria/>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

40 COMO fiscalizar o processo de votação eletrônico. 2020?. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/como-fiscalizar-o-processo-de-votacao-eletronico>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas em condições normais de uso. Consiste na utilização de urnas eletrônicas prontas para serem utilizadas nas eleições e são retiradas para auditoria. Também conhecido como Votação Paralela este método permite a demonstração do correto funcionamento de captação e apuração dos votos nas urnas eletrônicas.

Essa auditoria é realizada por amostragem em todos os tribunais regionais eleitorais e acontece, paralelamente, no mesmo dia e horário da votação nas seções eleitorais. Conforme a legislação, é realizada em local público, permitindo o acesso a qualquer cidadão⁴¹.

A seguir, o processo de votação paralela é explanado de forma sucinta:

- a) realiza-se o sorteio das seções a serem auditadas em cada unidade da federação, de acordo com o percentual determinado na legislação;
- b) as urnas destinadas às seções sorteadas, já preparadas para a eleição, são recolhidas aos locais destinados por todos os TRE;
- c) no dia da eleição, realiza-se a votação na urna eletrônica com cédulas preenchidas com os votos aleatórios para os candidatos reais;
- d) os votos destas cédulas também são registrados em um computador com sistema paralelo para sua contabilização, de acordo com os registrados na urna eletrônica;
- e) ao término da votação, realiza-se um batimento entre os resultados informados no BU's e os resultados totalizados no sistema em paralelo, constando-se ao final que os resultados são iguais e de forma simples. Fato que comprova o correto funcionamento da urna eletrônica.

Logo, a votação paralela representa uma boa prática, tanto didática quanto funcional para demonstrar à sociedade de forma eficaz a lisura e transparéncia da urna eletrônica.

6.2. O REGISTRO DIGITAL DO VOTO (RDV)

O Registro Digital do Voto (RDV) é uma resposta ao fim da impressão do voto e uma alternativa de auditoria com recontagem

⁴¹ AUDITORIA de funcionamento das urnas eletrônicas. 2020. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/auditoria-de-funcionamento-das-urnas-eletronicas>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

dos votos. Foi instituído em 2003, conforme a Lei nº 10.740/2003 que alterou o artigo 59 da Lei nº 9.504/1997.

“Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto.

Art. 59.....

§ 4º A urna eletrônica disporá de recursos que, mediante assinatura digital, permitam o registro digital de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, resguardado o anonimato do eleitor.

§ 5º Caberá à Justiça Eleitoral definir a chave de segurança e a identificação da urna eletrônica de que trata o § 4º.”

De forma simples, o RDV é uma tabela que armazenará de forma aleatória, na memória da urna, os votos inseridos pelos eleitores. De posse dessa tabela, a recontagem por qualquer outro sistema externo ao da urna eletrônica pode ser realizado.

6.3. TESTE PÚBLICO DE SEGURANÇA (TPS)

O Teste Público de Segurança (TPS) contempla não só a urna, mas a segurança do sistema de votação como um todo, analisando inclusive os *softwares* utilizados para transmissão e o *hardware* da urna eletrônica.

Segundo Schauren⁴², o Brasil é o único país do mundo a submeter seu sistema de votação à prova de especialistas e até mesmo *hackers* para testar eventuais vulnerabilidades no *software* e *hardware* da urna eletrônica.

Conforme destaca o professor Diego Aranha, é considerado uma das melhores oportunidades para avaliação do sistema de votação eletrônico⁴³:

“No caso do Brasil, os TPS tem sido a melhor oportunidade para especialistas independentes avaliarem a segurança dos mecanismos implementados no sistema de votação. O objetivo dos

42 SCHAUREN, Luís Fernando. Segurança no sistema brasileiro de votação eletrônica. 2016. 93 p. Monografia - Instituto de Informática, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/_10183/151030/001009822.pdf?sequence=1>. Acesso em 11mar.

43 ARANHA, op. cit.

especialistas é violar as propriedades clássicas de segurança de qualquer sistema de votação, como sigilo do voto e integridade de resultados, e sugerir aprimoramentos para restaurar a segurança dos mecanismos afetados. O formato e escopo dos testes evoluiu com o tempo e o evento recentemente tornou-se uma etapa oficial no calendário eleitoral.”

Assim, no TPS vários especialistas são chamados a contribuir com a análise de pontos de falha ou melhorias na urna eletrônica e nos sistemas de transmissão e apuração dos votos.

6.4. AUDITORIA DOS RESULTADOS DA TOTALIZAÇÃO ATRAVÉS DOS BU'S

Uma das melhores maneiras para realizar o acompanhamento e verificação da apuração e da totalização das eleições, por entidades externas à Justiça Eleitoral, é realizar o batimento e a totalização paralela dos BU's (relatório com os resultados da apuração da votação na urna eletrônica) com os resultados divulgados na internet. Isso porque a urna, no encerramento da seção, já faz a apuração e imprime o boletim de urna contendo os resultados daquela seção. Aliás, neste sentido a Justiça eleitoral disponibiliza o aplicativo “boletim na mão”⁴⁴ para que o processo seja auditado e verificado com maior transparência e agilidade pela sociedade.

Destarte, os partidos mais organizados ou organizações podem totalizar de forma paralela os resultados dos candidatos e terem o resultado antes mesmo da divulgação e homologação pela Justiça Eleitoral. Ao final da eleição, pouco depois das 17h, prazo regulamentar contido na legislação eleitoral para o encerramento da votação nas seções, o resultado, via de regra, em eleições municipais, já é conhecido por todos, sendo apenas homologada no TSE e nos Tribunais Regionais Eleitorais.

Logo, frente aos inúmeros métodos de auditoria implementados na urna eletrônica como a votação paralela, o RDV, os testes de segurança pública (TPS), o boletim de urna, a própria logística de funcionamento e preparação de uma eleição, dentre outros, entende-se desnecessário, para o sistema de votação brasileiro, o voto impresso.

⁴⁴ BOLETIM na mão. Justiça Eleitoral Brasileira. Google Play. ELEIÇÕES. 2020. Disponível em: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.jus.tse.BoletimNaMao&hl=pt_BR>. Acesso em: 24 mar. 2021.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo eleitoral apresenta uma logística tão elevada que chega a ser um paradoxo pensar-se que a simples impressão do voto pode alterar a credibilidade de um sistema tão bem implantado e cuidado pela Justiça Eleitoral Brasileira.

A criação da Justiça Eleitoral teve o objetivo de atribuir a garantia da legitimidade do pleito a um órgão isento. Desde a sua implantação em 1932, a sua atividade precípua consiste em resguardar a soberania popular consagrada na vontade do eleitor por meio da materialização do voto. Logo de plano, assumiu o controle do cadastro de eleitores, das inscrições e dos registros de candidaturas. Posteriormente, unificou o cadastro de eleitores, com sua consequente informatização.

Não obstante o controle no cadastramento e no registro de candidatos, persistiam as fraudes durante a votação e a apuração dos votos. Nos dias atuais, com o advento da urna eletrônica, as diversas formas de fraudes ocorridas nas eleições parecem mais histórias folclóricas. Aquelas eram logradas tanto na votação, com o voto de corrente ou com as urnas “emprenhadas” (urnas adicionadas de votos fraudulentos), quanto na apuração, com o mapismo (alteração de resultados para os candidatos no mapa eleitoral da junta) ou rasura e preenchimento de cédulas de votação. Enfim, diversas burlas eram efetivadas, prejudicando o trabalho da Justiça Eleitoral e a soberania popular.

Assim, os diversos eventos de fraudes nas eleições de 1994 no Rio de Janeiro foram o estopim para que a Justiça Eleitoral desse sequência ao que já vislumbrava o Código Eleitoral de 1932: a implantação de uma máquina de votar, qual seja, da Urna Eletrônica Brasileira. Iniciava-se então o projeto de informatização do voto com abrangência nacional,

Destarte, concebeu-se a urna eletrônica com o fito de eliminar as fraudes nas eleições brasileiras. Com o sistema de voto informatizado de eleições, tirou-se do processo eleitoral a intervenção humana, passível de erros naturais e de atos dolosos, livrando os processos de apuração e totalização dos votos da manipulação humana, garantindo a soberania popular na legitimidade do voto.

Entretanto, percebe-se, pelas PECs que permeiam o legislativo e por discurso muitas vezes irresponsável contra a urna eletrônica, que a impressão dos votos ainda é apontada como uma solução

para garantir uma maior transparência e integridade da urna, por possibilitar uma auditoria com a recontagem manual de cédulas. Nota-se que seria um verdadeiro retrocesso voltar ao mecanismo contagem manual cédulas impressas, introduzindo novamente o componente humano, falível, no sentido de contarem ou digitarem os votos impressos de forma errada ou até mesmo fraudulenta, comprometendo os votos de uma seção, gerando causa para sua anulação e judicialização, contrariando, sobremaneira, o princípio do não retrocesso político e eleitoral. O retorno da impressão do voto traria mais instabilidade que certezas e iria na contramão do que outros setores da sociedade estão a realizar na implementação de segurança em suas atividades.

Neste sentido, a impressão obrigatória e a contagem manual dos votos aumentariam a complexidade e lentidão na apuração e totalização das eleições, haja vista sua aplicação em um país de tamanho continental com 147,9 milhões de eleitores aptos a votar, como foi o caso do Brasil nas eleições de 2020.

O questionamento sobre a necessidade do voto impresso auditável é desfeito com a implementação de mecanismo de auditoria existentes no processo eleitoral, dentre eles a auditoria de funcionamento da urna eletrônica. Este mecanismo permite a qualquer cidadão sem conhecimento de informática, verificar que os votos computados na urna oficial, preparada para funcionar no dia da eleição, realmente correspondem ao quantitativo de votos realizados de acordo com as cédulas preenchidas no ambiente controlado da votação paralela. Observa-se então um método de auditoria simples e eficaz, bastando contabilizar os dados de entrada (votos das cédulas preenchidas manualmente) e comparar com o resultado esperado, impresso no boletim de urna (BU).

Outro procedimento muito importante, que permite auditar e fiscalizar os resultados das eleições, é realizar o somatório dos boletins de urna divulgados nas seções e compará-lo com o total divulgado pelo TSE. Para este caso, a Justiça Eleitoral implementou um aplicativo chamado “boletim na mão”, para facilitar e ampliar a fiscalização e auditoria do processo.

Logo, vê-se que a reinserção do voto impresso não só traria um retrocesso tecnológico com a possibilidade de fraudes, como não se faz necessário para uma eficiente auditoria ou recontagem dos votos. Ademais, tratando-se de recontagem, a tecnologia do Registro Digital do voto substitui de forma clara e eficaz a im-

pressão dos votos. De forma simples, os votos são armazenados aleatoriamente na memória da urna e podem ser exportados como arquivos digitais para qualquer sistema que faça a sua leitura e a sua totalização. Destarte, tem-se uma recontagem que não passará por uma possível falha humana, sendo exata, rápida e eficiente. Para além dos dispositivos supramencionados, a Justiça Eleitoral também expõe a urna eletrônica e o sistema de votação ao crivo de especialistas, investigadores e hackers, através do teste público de segurança (TPS).

Portanto, pode-se afirmar que, independentemente da impressão ou não do voto, a integridade e a auditoria da urna eletrônica são garantidas por diversos recursos tecnológicos, os quais estão à disposição de todos os interessados no processo. Diante disso, cabe aos respectivos atores, seja eleitor, candidato ou representante de partido político, participarem de forma mais efetiva dos mecanismos de fiscalização das urnas e da auditoria, do funcionamento e da verificação dos sistemas, para uma melhor compreensão do processo. Desta feita, não se deve utilizar o desconhecimento para efetuar críticas ou notícias falsas sem fundamento, ainda mais fora do ambiente institucional adequado.

Logo, percebe-se que a urna eletrônica traz consigo tecnologias que permitem sua integridade sem a necessidade de impressão do voto. Nestas bodas de prata com o povo brasileiro, nada mais justo que comemorar fazendo um brinde a sua evolução tecnológica e a confiança do povo brasileiro na sua efetividade, sabedores que o voto digitado é o voto computado para sua escolha democrática, garantindo dessa forma a soberania popular, tendo resguardado um dos pilares da democracia, o voto legítimo.

No mesmo plano, um passo importante a ser dado pela Justiça Eleitoral seria uma maior divulgação de todos esses mecanismos à população. A divulgação nas escolas, pelas Escolas Judiciais Eleitorais dos Tribunais Regionais, de forma que o jovem eleitor tenha não só o conhecimento da importância do voto, como também o conhecimento crítico para auditar e compreender como funciona a urna e o Sistema Eleitoral Brasileiro. Dessa forma, com a compreensão do funcionamento da urna, muitas *fake news* e questionamentos seriam desmistificados e esclarecidos até para os familiares.

Outra perspectiva seria promover a participação de representantes dos partidos políticos, um dos polos mais interessados

nos resultados das eleições, de forma mais intensa no processo de auditoria de funcionamento da urna. Por que não estabelecer uma cota mínima de participação dos partidos na auditoria e fiscalização? Assim, seria expurgada a retórica de desconhecimento e obscuridade do sistema, para entenderem e constatarem a integridade da execução do processo.

Outro ponto seria a implementação do sorteio de cidadãos para participarem da auditoria da urna, assim como existe o dever de participar de um júri popular. Dessarte, tão relevante quanto fazer parte de um júri popular, deve ser envolver-se na auditoria do sistema de votação, dada a sua importância na guarda da transparência do processo eleitoral, o qual decide o rumo da vida de todos os brasileiros.

Ademais, a divulgação em massa, pela Justiça Eleitoral, de todos os dispositivos e mecanismos por ela adotados é uma importante proposta a ser adotada com o fito de garantir a transparência e a lisura das eleições.

Ao final, a Justiça Eleitoral Brasileira e a legislação pátria não deixam dúvidas desta preocupação com a integridade e auditoria. Contudo, deve ser evidente ao eleitor a existência de todos esses procedimentos que garantem a soberania popular materializada na legitimidade do voto, independente da impressão do voto.

8. REFERÊNCIAS

ARANHA, Diego Aranha: “Os testes de segurança (nas urnas eletrônicas) são importantes e desejáveis, mas continuam insuficientes”. **Welivesecurity**. 17 de outubro 2018. Entrevista concedida a Francisco Camurça. Disponível em:<<https://www.welivesecurity.com.br/2018/10/17/diego-aranha-os-testes-de-seguranca-nas-urnas-eletronicas/>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

AUDITORIA de funcionamento das urnas eletrônicas. 2020. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/auditoria-de-funcionamento-das-urnas-eletronicas>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

AUDITORIA. **MICHAELIS**. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos Ltda. 2021. Disponível em:<<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/auditoria/>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

BRADNER, Erick; RAPPARD, Anna-Maja. Relatório final da revisão partidária do Arizona confirma que Biden derrotou Trump no condado de Maricopa em novembro passado. 24 desetembro de 2021. **CNN**. Disponível em:< <https://edition.cnn.com/2021/09/24/politics/arizona-election-review-results/index.html>>. Acesso em 27. out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União - Seção 1 de 26/02/1932. Câmara dos Deputados. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 02 fev. 2021.

_____. Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110408.htm#:~:text=LEI%20No%2010.408%20DE,Art.&text=82%20desta%20Lei.>. Acesso em: 13 mar. 2021.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de novembro de 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 13 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5889. **Inteiro Teor do Acordão**. Brasília - DF, 06 junho 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343863074&ext=.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5889**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Decisão de julgamento. Inteiro Teor do Acordão. Brasília - DF, 16 de setembro de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343863074&ext=.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

br/processos/downloadPeca.asp?id=15344589336&ext=.pdff>. Acesso em: 14 mar. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **PEC 135/2019**. Proposta de Emenda à Constituição. 10/08/2021. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292>>. Acesso em 25 out. 2021.

BOLETIM na mão. Justiça Eleitoral Brasileira. **Google Play**. ELEIÇÕES. 2020. Disponível em: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.jus.tse.BoletimNaMao&hl=pt_BR>. Acesso em: 24 mar. 2021.

BUCCI, Eugênio. Existe democracia sem verdade factual? Cultura política, imprensa e bibliotecas públicas em tempos de *fake News*, Barueri, SP: Estação das Letras e Cores, 2019.

CAMARÃO, Paulo César Bhering. O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática. São Paulo. Empresa da Artes. 1997.

COMO fiscalizar o processo de votação eletrônico. 2020?. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/como-fiscalizar-o-processo-de-votacao-eletronico>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

COSTA, Bárbara Christina Guimarães; BARBOSA, Tiago Ferreira. Voto impresso, vale ou não vale?. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5600, 31 out. 2018. Disponível em:< <https://jus.com.br/artigos/69725>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

ELEIÇÕES terão voto impresso a partir de 2018. **Senado Notícias**. 28/12/2015. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/28/eleicoes-terao-voto-impresso-a-partir-de-2018>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

IDEA. International Institute for Democracy and Electoral. **Introducing Electronic Voting: Essential Considerations**. Policy Paper. December 2011. Disponível em:<<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>>. Acesso em: 21 out. 2021.

IDEA. **International Institute for Democracy and Electoral – VOTER TURNOUT DATABASE**. Disponível em:<<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>>.

<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>. Acesso em: 21 out. 2021.

INFORMATIZAÇÃO do voto. Eleições. **Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília [2020?]. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/eleicoes>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. 7ª edição - São Paulo – Companhia das Letras. 2012.

MONTEIRO, Maurício Gentil. O STF e o voto impresso. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3072, 29 nov. 2011. Disponível em:< <https://jus.com.br/artigos/20526>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

MOURA, Rafael Moraes. Voto impresso defendido por Bolsonaro custaria R\$2,5 bilhões. O **Estado de S. Paulo**. 06 de novembro de 2020. Disponível em:<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,voto-impresso-defendido-por-bolsonaro-custaria-r-2-5-bilhoes,70003503838>>. Acesso em 30.10.2021.

NEVES, Rafael. TSE cassa deputado bolsonarista que acusou fraude nas urnas em 2018. **UOL**. 28/10/2021. Disponível em:<<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/10/28/julgamento-tse-fake-news-urnas.htm>>. Acesso em: 28 out. 2021.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. 2. ed. - Rio de Janeiro - (Jorge Zahar Editor Ltda) Ed. Zahar, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil - Do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro – (Jorge Zahar Editor Ltda) Ed. Zahar, 2012.

OLIVEIRA, Patrícia. Voto impresso começa a valer em 2018, mas já é alvo de críticas. **Agência Senado**. 23/02/2016. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/02/23/voto-impresso-comeca-a-valer-em-2018-mas-ja-e-alvo-de-criticas>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB, 2000. p. 423-424.

SANTOS, Francisco. Fraude faz Rio ter nova eleição parlamentar. **Folha de S.Paulo**. São Paulo. 20. out. 1994. Disponível em:<<https://>

www1.folha.uol.com.br/ fsp/1994/10/20/brasil/23.html>. Acesso em: 30 mar. 2021.

SCHAUREN, Luís Fernando. **Segurança no sistema brasileiro de votação eletrônica.** 2016. 93 p. Monografia - Instituto de Informática, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2016. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/>_____10183/151030/001009822.pdf?sequence=1>. Acesso em 11mar.

VERIFIEDVOTING. **verifiedvoting.org.** The verifier – Polling Place Equipment – November 2020. Disponível em:<<https://verifiedvoting.org/> verifier/#mode/navigate/map/ ppEquip/ mapType/normal/year/2020>. Acesso em 28 out. 2021.

VOGEL, Luiz Henrique. A segurança do voto eletrônico e as propostas de fiscalização da apuração pela sociedade. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.** Brasília. Março/2011. Disponível em:<<https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/>_____5945/seguranca_voto_vogel.pdf?sequence=3&isAllowed=y >. Acesso em: 16 fev. 2021.

DA URNA ELETRÔNICA À CÉDULA FÍSICA CONFERÍVEL: O (QUASE) RETROCESSO NA GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRA

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira*
e Eron Domingues**

1. INTRODUÇÃO

No primeiro semestre de 2021, o país se viu mergulhado no debate sobre a integridade de seu processo eleitoral. A urna eletrônica e, por conseguinte, os seus resultados passaram a ser objeto de severas críticas. A Deputada Bia Kicis propôs, assim, uma proposta de Emenda à Constituição (PEC n. 135/2019) para instituir o *voto impresso*¹ ou a comprovação física do voto digital como um adendo à utilização da urna eletrônica, em voga no país, desde o ano de 1996.

O *voto impresso* designa, para os fins deste artigo, a impressão de um comprovante do sufrágio realizado na urna eletrônica o que, como será visto, traz os mesmos problemas pelos quais passou o sistema eleitoral nacional ao longo do tempo. O esclarecimento é necessário, pois não se trata, de fato, do exercício do voto pelo meio de uma cártyula física, mas de sua comprovação pela impressão em meio físico da manifestação de vontade outorgada na urna eletrônica ou “o rastro de papel, consubstanciado na materialização do voto eletrônico”².

* Advogado. Doutor em Direito pela UFSC. Juiz Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina entre 2012 e 2014. Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina. Membro da ABRADEP. Email: peregrinoferreira@uol.com.br

** Servidor da Justiça Eleitoral. Secretário de Tecnologia e Informação do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina. Email: eron@tre-sc.jus.br.

1 Veja-se a proposição: “Art. 1º O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 12: “Art.14 (...) §12 No processo de votação e apuração das eleições, dos plebiscitos e dos referendos, independentemente do meio empregado para o registro do voto, é obrigatória a expedição de cédulas físicas conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas, de forma automática e sem contato manual, em urnas indevasáveis, para fins de auditoria”. Disponível em: prop_mostrarintegra;jsessionid=node01gj3i0lv0umad12cfu0n0l0yg51932760.node0 (camara.leg.br) Acesso 10.10.2021

2 Excerto das justificativas da PEC n. 135/2019: Disponível em: prop_mostrarintegra;jsessionid=node01gj3i0lv0umad12cfu0n0l0yg51932760.node0 (camara.leg.br) Acesso 10.10.2021

O que se viu durante esse período, cujo fim se dá com o sepultamento do *voto impresso* pela Câmara dos Deputados suplanta em muito um debate racional sobre o tema, porque absorvido pelas campanhas político-partidárias e necessidades eleitorais do momento. Até mesmo o Tribunal Superior Eleitoral viu-se obrigado a esclarecer e intervir no debate do tema, sob intensa artilharia dos defensores do *voto impresso*.

O objeto deste artigo, portanto, é trazer subsídios históricos e teóricos sobre esse debate com o olhar de um marinheiro após a tempestade, a partir de uma nau sobrevivente.

1. A HISTÓRIA DO VOTO IMPRESSO - UM RELATO DA FRAUDE

Na maior parte da história nacional, o voto foi realizado por meio da expressão da vontade do eleitor em cédulas de papel depositados em urnas e, posteriormente, contabilizados manualmente.

A partir do Código Eleitoral, essas cédulas passaram a ser “confeccionadas e distribuídas exclusivamente pela Justiça Eleitoral” e todo o processo passou a ser minuciosamente descrito desde a cédula oficial, perpassando os atos preparatórios da votação, as seções eleitorais, as mesas receptoras, o material específico para a votação, os lugares, o início, a descrição do “ato de votar” até o encerramento da votação.

Em 1932, num aceno ao futuro, já se previa a utilização de “máquinas de votar”, a critério e mediante regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral³, talvez porque o elemento humano nas eleições sempre foi um fator de insegurança jurídica, em especial naqueles tempos.

Com efeito, pode se dizer, sem qualquer exagero, que a história do voto impresso é a história da fraude do processo eleitoral e o detalhamento extremamente minucioso do Código Eleitoral não tem outra razão de ser senão a de impedir as muitas possibilidades de manietação da vontade do eleitor, fruto das experiências passadas. Aliás, o direito eleitoral mostra um longo percurso de idas e vindas na melhoria do sistema de votação e dos sistemas eleitorais⁴.

3 O dispositivo está assim redigido: “Art. 152. Poderão ser utilizadas máquinas de votar, a critério e mediante regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral”. BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União de 19 de julho de 1965.

4 A propósito dos marcos legislativos das eleições, pode-se mirar o bosquejo histórico em FERREIRA, Marcelo. *Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus, 2020.

Desde o Império até o Código Eleitoral, a composição da mesa eleitoral, responsável pela qualificação dos eleitores até a apuração de votos, teve um impacto extremamente relevante no resultado dos pleitos.

As mesas eram compostas por quatro cidadãos, dois secretários e dois escrutinadores pela aclamação do povo reunido no dia da eleição, segundo o relato preciso de Affonso de E. Taunay falando sobre a legislação de 1824⁵:

A esta mesa assim composta a lei entregava ilimitado poder. Não havia nenhuma qualificação anterior de vontades; aceitava a mesa a quem queria e recusava outros a pretexto da falta de condições legais. Não havia chamada, nem prazo algum marcado para o recebimento das cédulas, que começava e a terminava quando bem parecia à mesa. (...) o poder da mesa ia até o ponto de ser ela que marcava o número dos eleitores da paróquia em que funcionava. (...) cada partido tinha seus candidatos cuja aceitação ou não constituía questão de vida e morte.

Em certo período, constatou-se a intensa participação de delegados e subdelegados de polícia ligados ao poder central na definição da elegibilidade, tudo a comprometer a lisura dos pleitos, ocasionando, não raro, a elaboração de atas falsas de apuração de votos⁶. Francisco Belisário Soares de Souza esclarece em toda a extensão o processo eleitoral e as vicissitudes da qualificação dos votantes no melhor detalhamento da matéria⁷:

A base da eleição primária é a qualificação dos votantes. (...) Apesar dos requisitos estabelecidos na Constituição para poder votar o cidadão nas eleições primárias, nenhuma autoridade as examinava e reconhecia previamente. A vozaria, o alarido, o tumulto, quando não murros e cacetadas, decidiam do direito de voto dos cidadãos que compareciam. As fraudes das qualificações, a intervenção direta da autoridade policial e outros muitos abusos anularam os resultados que por ventura pudessem nutrir os autores das instruções quanto a seus efeitos.

Durante a Primeira República duas falsificações importantes foram o processo de bico de pena e a *degola* ou depuração⁸. O

5 TAUNAY, Affonso de E. *O Senado do Império*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1978, p. 68

6 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 207.

7 SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal: UNB, 1979. p. 25-26.

8 Colhe-se do glossário do Tribunal Superior Eleitoral a definição de “eleição a bico de pena”: “Dizia-se das eleições da velhíssima República, a de antes de 1930. Nestas,

bico de pena era praticado pelas mesas eleitorais, com funções de junta apuradora, como lembra Victor Nunes Leal: “inventavam-se nomes, eram ressuscitados os mortos e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todo poderosa dos mesários realizava milagres portentosos”. A *degola* consistia no reconhecimento de poderes pelas Câmaras Legislativas, ou seja, na possibilidade de cassação dos mandatários eleitos pelo Poder Legislativo⁹.

A criação de uma cédula oficial, por exemplo, foi aventada para que o uso de cédulas privadas, elaboradas por cada candidato e partidos até o advento da codificação, não permitisse mais a identificação do voto pela gramatura do papel como ocorreu no Rio Grande do Sul¹⁰.

Neste cenário é fácil explicar a importância da melhoria da legislação eleitoral como promessa da Revolução de 1930. Jairo Nicolau acentua que o protagonismo do Poder Judiciário neste período contribuiu para a diminuição da corrupção eleitoral. Chacon vê aí também a grande inovação da Revolução de 1930, “reduzindo as fraudes nas apurações e principalmente extinguindo a suprema

como se recorda, o voto não era secreto, mas “aberto”. O sistema de poder vigente tomava três tipos de precaução, para evitar surpresas nos resultados das eleições: *primeiro*, os chefes e caciques políticos, principalmente do interior, orientavam os eleitores a votar em determinados candidatos, e só neles; para isso, entregavam ao votante uma “marmita” (pilha) de cédulas dos candidatos em que deveriam votar; *segundo*, as atas das juntas apuradoras – frequentemente, as próprias mesas receptoras – eram feitas para mostrar determinados resultados, nem sempre concordes com a contagem dos votos depositados naquela seção; *terceiro*, onde isso não era possível – nas capitais e grandes cidades de então, em que eram eleitos candidatos “indesejáveis”, de oposição – a Câmara e o Senado faziam a “verificação dos poderes” dos que se apresentavam a tomar posse. Ai, muitos dos “indesejáveis” sofriam a “degola”: seus mandatos eram invalidados pela Casa.”. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e#eleicao-abico-de-pena>. Acesso em: 10 out. 2021.

9 Pinheiro Machado respondeu a um jovem correligionário de lealdade duvidosa: “Menino, tu não serás reconhecido, por três razões. A terceira é que não foste eleito”. A estória ajuda a reforçar o fato que o número de votos na urna não tinha muita significação na eleição, em razão da composição das mesas eleitorais, dentre outras aleivosias do sistema, como resume Assis Brasil: “no regime que botamos abaixo com a revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar... Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto... uma vez contado o voto, ninguém tinha a segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta casa e por ordem, muitas vezes, superior” LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 214-215, p. 217.

10 Em palestra na Comissão de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de São Paulo, presidida pelo Dr. Hélio Silveira, o ex-Ministro Nelson Jobim deu conta de mais essa manobra do processo eleitoral nacional. JOBIM, Nelson. 2021, 30 de julho. O Processo Democrático Brasileiro Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP. OAB SP. Webinar: O Processo Democrático Brasileiro - Sympla

iniquidade dos “reconhecimentos” dos eleitos pelas bancadas legislativas situacionistas, que costumavam degolar impiedosamente os oposicionistas”¹¹.

E, de fato, o Código Eleitoral e a Justiça Eleitoral surgem para acabar com a corrupção do processo eleitoral nacional com resultados extraordinários. A organização da Justiça Eleitoral, contudo, não afastou as fraudes no voto impresso e na apuração em si.

O voto impresso e suas alcunhas bem expressam o anedotário eleitoral nacional. Para cada prática corrupta um criativo nome foi ao longo tempo aposto. Dentre eles, pode-se citar: a) eleitor fósforo; eleitor votava no lugar de outro; b) voto formiguinha ou voto corrente; subtração de cédula oficial por uma falsa com a entrega a cédula verdadeira em branco para outro eleitor fora da seção; c) urna emprenhada; urna com votos pré-preenchidos; d) voto de cabresto; “Diz-se do voto dado pelo eleitor aos candidatos que lhe são inculcados por um chefe político ou cabo eleitoral, sem que o votante – denominado “eleitor de cabresto” – saiba exatamente em quem vota, ou por que vota”¹².

A apuração em si de cédulas de papel, para além do sumiço de votos, levava à insegurança também. É que, no caso de rasuras ou mesmo na fixação de um “X” fora do local específico e oficial para a escolha de determinado candidato, por exemplo, cabia aos apuradores a decisão sobre o conteúdo de cada manifestação de vontade, levando-se em consideração a intenção do emitente.

Na história mais recente, pode-se apontar dois exemplos muito significativos.

As fraudes na apuração das eleições de 1994, no Rio de Janeiro, levaram à anulação dessa eleição para todos deputados estaduais e federais. Esses cargos foram votados novamente no segundo turno da eleição para o governo do Estado, como acentua Fernando Nogueira Costa¹³:

Mas as **fraudes na apuração dos votos** continuaram em certas regiões do país. O mais comum eram resultados alterados no momento de preenchimento dos boletins com a totalização dos

11 CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Brasileiros*. 3. ed. Brasília: UNB, 1998. p. 117.

12 Disponível em: Glossário - Termos iniciados com a letra V — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br) . Acesso em 21 de out. de 2021.

13 Disponível em: História do Voto no Brasil: Fraudes Eleitorais | Blog Cidadania & Cultura (wordpress.com) Acesso em 24 de out. de 2021.

votos, favorecendo determinados candidatos. Nas eleições de 1994, as fraudes na apuração de determinadas zonas eleitorais do Rio de Janeiro foram tantas que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro anulou os resultados do pleito para deputado federal e estadual, convocando os eleitores a votarem novamente no segundo turno. Essa foi **a principal razão para a adoção da urna eletrônica**.

Outro caso que ficou famoso no país ocorreu em Alagoas. Após as eleições de 1990, o Tribunal Regional Eleitoral anulou os votos de 117 urnas de Maceió, apuradas pela 2^a Junta Eleitoral da capital alagoana. Em Maceió, as fraudes consistiram na transformação de votos brancos e nulos em votos válidos e na alteração dos boletins de apuração. No interior do estado, urnas chegaram aos locais de votação com votos previamente preenchidos, com caligrafias idênticas¹⁴.

A intervenção humana no processo de qualificação, votação e apuração merecia reparo.

2. A BUSCA DA EXCELÊNCIA: O PROCESSO DE INFORMATIZAÇÃO

Tendo em vista a experiência, a apostila da Justiça Eleitoral foi de investimento na redução do contato humano no processo de eleitoral, hipótese já aventada no Código de 1932 com sua *máquina de votar*. Assim, não apenas a lentidão e a corrupção tenderiam a diminuir, mas igualmente as falhas não intencionais decorrentes da complexidade e dificuldade do processo de apuração físico, cédula por cédula.

Esse processo de automatização foi realizado de forma gradual, como se vê dos marcos temporais abaixo, tendo como marco o ano de 1985 com a experiência do cadastro eleitoral:

- Informatização do cadastro eleitoral (1985 – 1986) – mais de 70 milhões de eleitores;
- Informatização da apuração e da totalização (década 1980);
- Experiências informatizadas de votação (década de 1990);
- Criação da urna eletrônica (1995);
- Identificação biométrica (2008);
- QR Code (apuração rápida pelo próprio cidadão);

14 Disponível em: Eleições no Brasil acumulam polêmicas e suspeitas de fraudes antes da urna eletrônica - 28/07/2021 - Poder - Folha (uol.com.br) Acesso em 24 de out. de 2021.

- e-Título.

A implantação do voto nas urnas eletrônicas, na mesma medida, foi processo gradual e cauteloso. Em 1996, foram 32 milhões de eleitores ou cerca de 1/3 do eleitorado, em 70 mil urnas de 57 cidades com mais de 200 mil eleitores e Capitais. Dois anos mais tarde, 40 milhões de eleitores representando 75% dos eleitores em 537 municípios.

Por evidente, a cautela empreendida deu frutos e o processo foi sendo aprimorado ao longo do tempo com a inclusão de tecnologia, mas, sobretudo de um método, um processo em que a existência da máquina é complementada por audiências públicas, por exemplo. Portanto, é importante que se aponte a complexidade do processo eleitoral como um todo para além do mero exame da máquina em si.

Finalmente, no ano 2000, atingiu-se a marca de 100% do eleitorado brasileiro fazendo uso da urna eletrônica e seu processo respectivo.

2.1. A URNA

Muito embora a urna não encerre a complexidade do processo eleitoral, faz-se importante também uma abordagem mais técnica sobre as suas funcionalidades.

O projeto de desenvolvimento da urna eletrônica se baseou em algumas premissas, dentre elas, podemos destacar: (i) solução universal, ou seja, o voto deveria ser registrado usando-se o número do candidato ou partido; (ii) processo amigável implicando em um fácil uso pelo eleitor; (iii) custo reduzido, levando-se em consideração o número elevado de seções eleitorais no país; (iv) segurança para eliminar possibilidade de fraudes no registro dos votos e apuração dos resultados; (v) perenidade com o uso assegurado em várias eleições; (vi) facilidade na logística determinava um equipamento pequeno, com peso reduzido e de fácil armazenamento e transporte; (vii) autonomia com o uso de bateria para locais de votação sem energia elétrica. Além disso, precisava garantir a unicidade do voto e o seu sigilo (princípios basilares do processo de votação).

Para enfrentar o enorme desafio de elaborar o projeto técnico da urna eletrônica (equipamento e *softwares*) foi constituído um grupo de trabalho composto por especialistas em informática,

eletrônica e comunicações da Justiça Eleitoral, Forças Armadas, Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Tecnológico da Aeronáutica, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e Ministério das Comunicações.

Assim, foi desenhado um equipamento que trouxe facilidade de interação, permitiu a votação usando números, com teclado intuitivo e acessível (marcação em braile nas teclas) e a instalação e funcionamento em todo o território brasileiro, sob os mais diversos aspectos logísticos e condições climáticas.

No entanto, apesar da aparente simplicidade do equipamento e pouca evolução de sua aparência externa (modelos de urnas 1996 a 2015), internamente a urna eletrônica a cada modelo lançado tem os seus recursos tecnológicos aprimorados.

Cada equipamento possui um *hardware* de segurança que confere identidade individual, assegurando a integridade e a origem de seus dados. O sistema verifica se está sendo instalado em uma urna certificada pelo Tribunal Regional Eleitoral ou pelo Tribunal Superior Eleitoral, sob pena de não funcionamento. Trata-se, portanto, de uma via de mão dupla em que o programa verifica se a urna é certificada e a urna identifica se o programa é assinado pela justiça eleitoral, tudo de modo a conferir mais segurança ao sistema.

Observa-se que para a invasão da urna há a necessidade de se ultrapassar inúmeros desafios criptográficos, em cada uma das fases acima assinaladas.

2.2. A SEGURANÇA DO PROCESSO ELEITORAL

O atual sistema de votação, aprimorado ao longo dos 25 anos de funcionamento da urna eletrônica, possui diversas barreiras de segurança que são aplicadas em camadas e trazem a confiabilidade necessária a todo o processo. Essas barreiras vão desde lacres físicos nos compartimentos de acesso a urna, passam por criptografia em *hardware* e assinatura digital em *softwares* e arquivos, até o registro de todas as operações realizadas nos equipamentos, dos quais se destacam¹⁵:

¹⁵ Todas as imagens reproduzidas neste artigo foram criadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e constam do banco de dados da Justiça Eleitoral.

PRINCIPAIS CAMADAS DE SEGURANÇA DA URNA

- Processo de fabricação seguro
- Cadeia de segurança em *hardware*
- Projeto de *hardware* e *software* dedicados à eleição
- Teste Público de Segurança
- Cerimônia de Lacração e Assinatura Digital
- Criptografia do boletim de urna
- Embaralhamento dos votos no RDV
- Criptografia da biometria do eleitor
- QR Code no boletim de urna
- Código verificador do boletim de urna
- Votação paralela
- Conferência de *hash* e assinatura digital
- Conferência de *hash* de assinatura digital no dia da eleição
- Tabela de correspondência
- Verificação de assinatura dos aplicativos da urna
- Verificação de assinatura dos dados de eleitores e candidatos
- Criptografia da imagem do *kernel* do Linux
- Assinatura de *software* dos arquivos de resultado
- Assinatura de *hardware* dos arquivos de resultado
- Testes de *software* por várias equipes
- Dozes meses de abertura do código-fonte
- Cerimônia de geração de mídias, carga e lacre das urnas
- Sistema de controle de versões
- Assinatura das tuplas do boletim de urna
- Criptografia de chaves da urna
- Criptografia do registro digital do voto
- Derivação de chaves na urna
- Boletim de urna impresso
- Log da urna
- Entrega do RDV

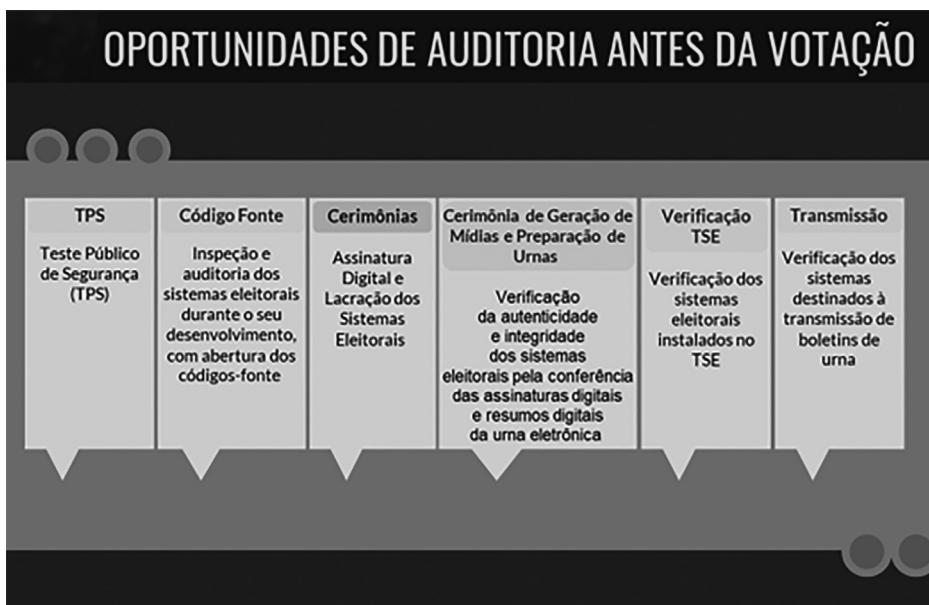
2.3. A AUDITABILIDADE DA URNA ELETRÔNICA

O processo de automação do sistema eleitoral brasileiro não pode ser visto somente a partir da urna eletrônica. À máquina de votar do Código de 1932 foram adicionados engenhosos mecanismos de controle e auditabilidade, por meio de audiências públicas e de auditorias, todas identificadas na legislação eleitoral com ampla participação dos atores institucionais tais como partidos, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, candidatos. Além disso atuam sobre o processo eleitoral o Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal, Controladoria Geral da União, Polícia Federal, Sociedade Brasileira de Computação, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Contas da União, Forças Armadas, entidades privadas brasileiras com notória atuação em fiscalização e transparência de gestão pública e departamentos de tecnologia da informação de universidades credenciadas junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

É impertinente afirmar que o atual processo eleitoral não permite a auditabilidade da urna.

As auditorias podem ocorrer durante todo o processo de votação a seguir assinalado.

No período anterior à votação, a auditoria pode ocorrer: a) durante a realização do Teste Público de Segurança, momento em que o TSE permite a agentes externos, conforme mencionado anteriormente, verificar as linhas de código de sistemas que serão utilizados nas eleições vindouras; b) na cerimônia de assinatura digital e lacração dos sistemas; c) durante as audiências de geração das mídias e de preparação das urnas; d) verificação dos sistemas instalados no Tribunal Superior Eleitoral; e f) verificação dos sistemas que serão utilizados para transmissão dos dados.



Durante a votação a auditoria toma assento: a) na auditoria em condições normais de uso (antes denominado de votação paralela), que ocorre no dia da eleição e durante o horário da votação; e b) na auditoria mediante verificação da autenticidade e integridade dos sistemas, que é realizada no dia da eleição, antes da emissão do relatório zerésima¹⁶, ou seja, antes do início da votação, como se vê da figura abaixo:

16 Veja-se a seguinte definição de Volgane Oliveira de Carvalho: “(...) documento que é emitido logo que a urna eletrônica é ligada na manhã da eleição e tem por finalidade comprovar que a urna eletrônica não recebeu nenhum voto, estando autorizada a fazê-lo apenas a partir das 8 horas”. Souza, Cláudio André de et alli. Dicionário das Eleições. Curitiba : Juruá, 2020, p.765.

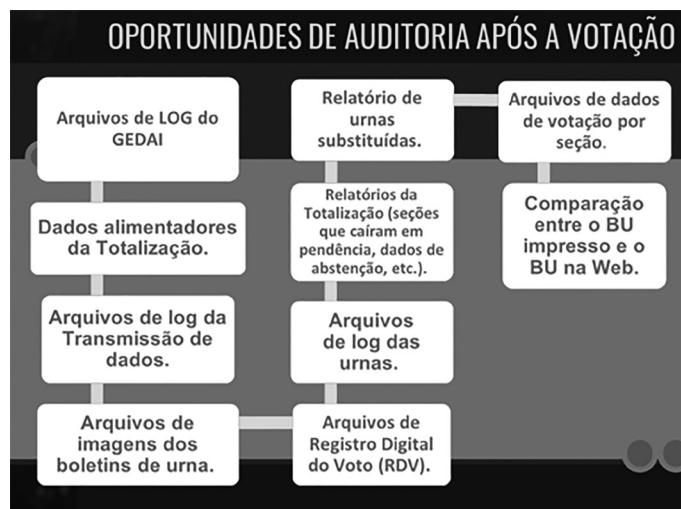
OPORTUNIDADES DE AUDITORIA DURANTE A VOTAÇÃO

Teste de integridade
Auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas (antes denominado Votação Paralela)

Auditoria no dia da eleição
Auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas no dia da votação pela verificação dos sistemas

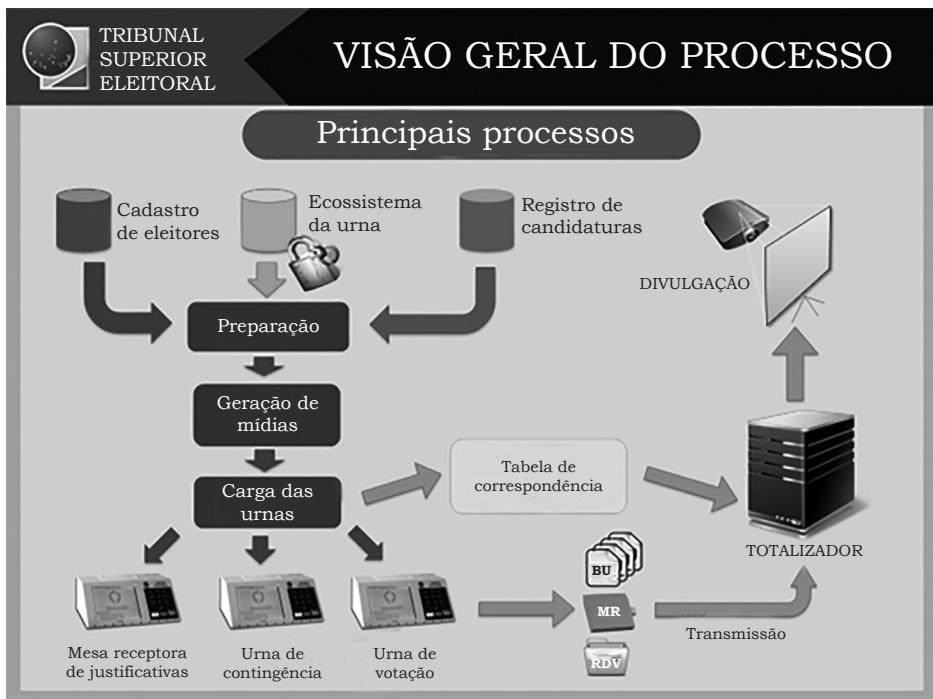
Missões de observação eleitoral internacionais e nacionais
Em 2020 tivemos:
Organização dos Estados Americanos – OEA
Transparéncia Eleitoral Brasil

Após a votação, a auditoria se realiza pelo exame de vários registros como a análise dos arquivos de *logs* do sistema gerenciador de dados, aplicativos e interface com a urna eletrônica (GEDAI), dos sistemas de transmissão e das urnas, dos arquivos de imagens dos boletins de urnas, dos arquivos do registro digital do voto (RDV), dos arquivos de dados de votação por seção e comparação do boletim de urna (BU) impresso com os relatórios dos boletins de urna na internet, disponível no sítio do Tribunal Superior Eleitoral:



2.4. VISÃO GERAL DO PROCESSO DO FUNCIONAMENTO DA URNA

Há diversas etapas preparatórias para que a urna esteja apta a funcionar no dia da eleição e possa ser instalada em sua respectiva seção eleitoral. O processo passa pela manutenção e atualização dos dados do cadastro de eleitores, pela oficialização dos diversos sistemas necessários para a configuração das urnas e também pela inserção de dados oriundos do sistema de registro de candidaturas.



2.5. PROCESSO DE PREPARAÇÃO DA URNA

Cabe destacar também que tanto a geração dos dados quanto sua inserção nas urnas eletrônicas são realizadas em cerimônias públicas, portanto, sujeito ao escrutínio geral. Todos os sistemas utilizados precisam ser oficializados e são acessíveis somente por usuários e senhas específicas na posse da autoridade designada (juiz eleitoral ou presidente do Tribunal Regional Eleitoral).

Para a preparação das urnas eletrônicas são utilizados dados oriundos do cadastro de eleitores, do registro de candidaturas e

dos diversos sistemas auxiliares, além dos *softwares* utilizados nas urnas eletrônicas.

O processo de configuração de dados nas urnas é realizado em audiências públicas, como a geração de mídias pela inserção de dados de eleitores e candidatos, além dos sistemas de votação, dentre outros em mídias removíveis – *flash cards*.

Em seguida, as mídias carregadas na audiência anterior, são inseridas nas urnas eletrônicas, também em audiência pública denominada cerimônia de preparação das urnas. Realizada a inseminação das urnas, cada equipamento passa a conter os dados dos eleitores que poderão ser habilitados para realizar seu voto, bem como os candidatos passíveis de recebimento desses votos, além dos sistemas necessários, somente a partir do dia da eleição (detalhado no item 2.6). Ao final dessa etapa preparatória, todos os equipamentos recebem lacres físicos e invioláveis, assinados por autoridades.

E ainda, no momento da preparação de cada urna, é criado um vínculo (código específico) entre a urna e a seção ao qual é dado o nome de correspondência. Esse código ou correspondência é criado a partir das seguintes informações: município, zona eleitoral, seção eleitoral, código interno da urna, código da mídia de carga, data e hora. Dessa forma, cada zona eleitoral e cada Estado tem a sua tabela de correspondência.

Essa tabela é publicada antes do dia da eleição no sítio do Tribunal Superior Eleitoral e demonstra a correlação entre a seção eleitoral e a urna que, ao final da eleição, gerará o boletim de urna (BU). Esse mecanismo vem a impedir a substituição das urnas oficiais por urnas fraudadas, por exemplo.

No dia da eleição, o BU transmitido para totalização informa ao sistema de totalização (SISTOT) o código de correspondência da urna em que foi gerado. O SISTOT procede da seguinte forma:

- primeiramente testa se a correspondência contida no BU é a mesma esperada para a seção e, caso afirmativo, o BU pode ser totalizado;
- caso contrário, verifica se a correspondência do BU é de urna de contingência (urna reserva) registrada na tabela de correspondências e, se assim for, o BU também pode ser totalizado;

- não sendo atendida nenhuma das condições acima, o BU não poderá ser totalizado e cai em pendência, que será avaliada e tratada pelo Juiz Eleitoral.

2.6. O DIA DA ELEIÇÃO

Cedo pela manhã do dia da eleição, mesários designados pelo Juiz responsável por cada Zona Eleitoral iniciam a instalação das seções eleitorais. Neste momento, o mesário verifica se a urna recebida possui todos os lacres físicos colocados na urna, durante a cerimônia de preparação das urnas, liga o equipamento, confere a data e hora e o número da seção. A partir das 7 horas, cada urna permite que o mesário imprima a ‘zerésima’ que traz a relação de todos os candidatos que podem ser votados, com a informação de zero votos. A impressão da zerésima é etapa obrigatória, sem a qual a urna não prosseguirá para a tela de votação e se destina a demonstrar que não se trata de urna já com votos computados, ou seja, a “urna emprenhada” como já se apontou.

Somente a partir das 8 horas da manhã é que o processo de votação se inicia.

Todas as operações realizadas na urna são registradas no seu sistema de *log*. Cada voto realizado pelos eleitores é contabilizado, sem que haja correlação entre o eleitor e o voto dado, para garantir o sigilo do voto. As informações sobre os votos são gravadas em tabela específica, de forma aleatória, podendo ser recuperadas posteriormente, em caso de pedido de conferência (Registro Digital do Voto).

A partir das 17h, a urna permite que o mesário comande o código para encerramento da votação. Os votos gravados – além de outros dados, como por exemplo o *log* da urna - ao longo do dia são armazenados na mídia interna da urna, espelhados em mídia removível instalada no equipamento e são impressos os relatórios denominados boletins de urna (BU). O BU contém a relação de todos os candidatos com sua respectiva votação em cada urna. Nesse relatório há um QRCode que permite a leitura mais rápida de seus dados.

São impressas 5 vias obrigatórias de cada BU, sendo que 2 devem ser destinadas à Junta Eleitoral, 1 sob a guarda do presidente da mesa receptora de votos, 1 deve ser afixada em local visível na própria seção eleitoral e a última entregue aos fiscais de partido presentes.

Note-se que, ao destinar cópias dos BU com os resultados da votação de cada urna, já ocorreu a divulgação dos dados de votação de cada seção eleitoral e exatamente por isso que, em cidades menores, os partidos têm condições de saber o resultado da eleição antes mesmo da totalização oficial pela simples adição dos votos dos BU expostos nos diversos locais de votação.

As mídias com o resultado de cada seção eleitoral, as vias dos boletins de urna e documentos da seção, como o caderno de votação e ata, são encaminhadas para a Junta Eleitoral responsável onde é feita a correta separação dos materiais e realizada a leitura e transmissão dos dados das mídias para os equipamentos exclusivos da Justiça Eleitoral, para fins de contabilização e totalização dos dados.

Os dados recebidos nos equipamentos da Justiça Eleitoral são verificados, para avaliar se a assinatura digital do BU e da urna são válidos, isto é, são comparados com a tabela de correspondência que foi publicada ao final do processo de preparação das urnas. Feita as verificações de segurança, à medida que os dados da votação das seções eleitorais vão sendo contabilizados, são divulgados para amplo conhecimento de todos.

Ao final de todo o processamento, os resultados da eleição ficam publicados no site do Tribunal Superior Eleitoral, permitindo a análise e comparação com os BU impressos e publicados nas seções eleitorais.

3. A MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS DE 2018

O processo eleitoral brasileiro é sujeito, como visto, ao escrutínio público de muitas pessoas que intervém nas suas muitas fases, permitindo aferir-se a integridade das eleições no Brasil.

Como se não bastasse, pela importância do país, o processo eleitoral nacional já foi objeto de aprofundada análise pela comunidade internacional também em razão dos vínculos dispostos em tratados internacionais, aos quais o Brasil se submete.

O Brasil se insere no sistema internacional de proteção dos direitos humanos se valendo e se submetendo, portanto, tanto à estrutura normativa global do sistema ONU¹⁷ quanto ao sistema

¹⁷ Declaração Universal dos Direitos do Homem, Carta da ONU, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dentre outros diplomas mais específicos como a Convenção Internacio-

regional, o sistema interamericano de direitos humanos, cujo documento essencial é a Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁸.

As missões internacionais de observação eleitoral são uma tradição do sistema internacional de proteção dos direitos humanos e servem como um olhar externo sobre os processos internos nesse esforço supranacional de comumhão de valores como a democracia e o respeito aos direitos humanos. É interessante notar uma aproximação entre boa governança e democracia como esclarece Paula Moreira¹⁹:

(...) os governos desses países passaram a convidar monitores internacionais como forma de demonstrar que estavam comprometidos com as reformas estruturais impostas pelas agências de financiamento internacionais, de forma a evitar que seus benefícios fossem retirados. (...) Da mesma forma, um governo instável ou em transição pode solicitar a observação como forma de obter aprovação doméstica, comprovando que as eleições não foram fraudadas. Mesmo países já consolidados podem solicitar a observação como forma de manter sua credibilidade ou reforçando-a (idem).

A Carta Democrática Interamericana da OEA tem um capítulo próprio sobre a democracia e as missões de observação eleitoral. Os países – pelo menos aqueles integrantes da OEA e da ONU como o Brasil - tem a obrigação internacional de organização, realização e garantia de processos eleitorais livres e justos.

nal sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. Sobre o tema específico dos direitos políticos: FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa*. Revista Brasileira de Direito Eleitoral, v. 1, p. 55-101, 2014.

18 Os tratados internacionais de direitos humanos se incluem em um sistema global e nos sistemas regionais de proteção aos direitos do homem fundados em critérios geopolíticos. Assim é que se tem o sistema europeu, americano e africano como os mais significativos ordenamentos regionais sobre o tema. O sistema global compreende a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta das Nações Unidas, tratado ratificado pelo Brasil em 1945, e os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Económicos, Sociais, e Culturais. No sistema regional há quatro documentos principais, segundo Mazzuoli: a) a Carta da Organização dos Estados Americanos (1.948); b) a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; c) Convenção Americana sobre Direitos do Homem (1.969), chamada de Pacto de San José da Costa Rica e d) Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Económicos, Sociais e Culturais apelidado de Protocolo San Salvador. (MAZZUOLI, Valério. *Os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos-Uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano*. SP: RT, 2011, p. 19). A Convenção Americana sobreveio com o Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 - Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

19 Sobre o tema veja-se: MOREIRA, Paula Moreira. Observação Internacional de Eleições na Terceira onda: Haiti e México em Perspectiva Comparada. 2016. Tese (Doutorado em Pós Graduação em Relação Internacionais. Instituto de Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

A necessidade de uma boa governança eleitoral incorporou-se à ordem do dia²⁰.

As missões de observação eleitoral - MOE tem se tornado mais comum e o desafio é o de institucionalizar e criar *standards* de atuação dos organismos eleitorais em geral. A obediência a esses critérios ajuda a aumentar a confiança dos cidadãos na sua democracia.

Em muitos casos, os estados membros da OEA ou do sistema ONU solicitam aos organismos internacionais assessoria para o fortalecimento e o desenvolvimento de suas instituições e seus processos eleitorais. De forma geral, as missões também podem ser realizadas por organismos autônomos como aquelas levadas a cabo pela Transparencia Electoral America Latina, Conferência Americana de Organismos Eleitorais Subnacionais pela Transparência Eleitoral- CAOESTE²¹ e muitas outras associações que realizam essas missões.

A OEA dispõe de um manual das observações eleitorais e sua metodologia, desde um conceito de eleições democráticas até as perguntas específicas que devem ser respondidas pelos observadores para avaliação²².

O Brasil recebeu uma missão de observação eleitoral no ano de 2018 e contou com 41 especialistas e observadores de 18 nacionalidades, todos liderados pela ex-Presidente da Costa Rica, Laura Chinchilla, após convite oficial do Governo brasileiro. Essa delegação se locomoveu por 12 estados brasileiros, sendo observado, inclusive, o processo de votação no exterior, a saber, México, Montreal, Paris, Santiago do Chile e Washington²³. Em 2020, houve uma nova MOE concernindo as eleições municipais²⁴.

20 Paula Moreira assim conceitua: “A boa governança eleitoral resulta de: (1) interação de normas constitucionais, legais e institucionais e práticas organizacionais que determinam as regras básicas para os procedimentos eleitorais e competição eleitoral; (2) organização de campanhas, registro de eleitores, e contagens no dia de eleição; e (3) resolução de disputas e certificação dos resultados”. *Op. cit.* p. 16.

21 A atuação da CAOESTE e Transparencia Electoral America Latina pode ser conferido no seguinte sítio. Disponível em: CAOESTE | Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral. Acesso em 20 out. 2021.

22 Disponível em: manual_misiones_publicado_en.pdf (oas.org). Acesso em: 21 out. 2021.

23 Dados do Relatório da Missão de Observação Eleitoral – MOE, 2018. Disponível em: Microsoft Word - Informe Preliminar MOE Brasil 2018 FINAL POR.docx (oas.org). Acesso em 21 out. 2021.

24 Já sob os efeitos da pandemia, esta observação foi realizada no meio híbrido e contou com mais de 14 observadores e especialistas de 9 nacionalidades, sendo liderada pelo Embaixador uruguai Agustín Espinosa Lloveras. Destaca-se ainda: “Os integrantes da Missão de Observação Eleitoral observaram o processo de votação desde a abertu-

Essa exaustiva missão de 2018 contou com a visita a 390 seções eleitorais em 130 locais de 12 estados do país e do Distrito Federal, tendo acesso à sala de verificação de totalização do TSE e ao Centro de Comando e Controle Eleitoral.

No seu péríodo, fez-se constar do relatório que “nenhuma das 390 seções observadas pela Missão foram registrados problemas com a urna eletrônica”. Ademais, relatório final traz as considerações da MOE sobre o processo eleitoral brasileiro²⁵:

Diante do desafio de organizar um processo de enorme complexidade, devido às dimensões do país e ao tamanho do eleitorado, a Justiça Eleitoral demonstrou que possui um sistema de votação profissional e robusto que goza de grande prestígio no continente. Neste contexto, a Missão destaca que, apesar das críticas ao uso da urna eletrônica, esta demonstrou ser uma ferramenta eficiente que permitiu, mais uma vez, e como há 22 anos, obter resultados rápidos e seguros, reduzindo o erro humano e garantindo transições pacíficas de poder.

No que diz respeito às urnas eletrônicas, as recomendações sobre o sistema de votação eletrônica perpassaram a necessidade de ampliação da participação dos partidos, ampliação da amostra da votação paralela, bem como a duração e alcance dos Testes Públicos de Segurança (TPS) e a certificação internacional das urnas.

Como visto, o olhar da MOE de 2018 e de 2020 da OEA consagram a idoneidade do sistema de votação eletrônica nacional, não tendo havido qualquer admoestação ou sequer dúvida sobre a integridade do processo eleitoral brasileiro.

4. A LEGISLAÇÃO DE 2021 SOBRE O VOTO IMPRESSO

Examinado o processo eleitoral com a urna eletrônica, passa-se a menção à Proposta de Emenda Constitucional da Dep. Bia Kicis e outros (PEC n. 105).

ra dos centros até o fechamento das urnas, a impressão dos boletins de urna (BU) e a transmissão dos resultados”. E ainda sobre o tema específico: “Estas eleições marcam 20 anos da implementação do voto eletrônico para 100% do eleitorado brasileiro. Uma vez mais, o país demonstrou sua enorme capacidade de logística e infraestrutura tecnológica que distribuiu 473.503 urnas eletrônicas a 94.325 locais de votação, permitindo o voto de 147.918.483 eleitores. O sistema proporciona eficiência a um processo eleitoral de dimensão continental, em que 556.033 candidatos se apresentaram para disputar 69.344 cargos”. Disponível em: Informe-Preliminar-MOE-Brasil-2020-PORT.pdf (oas.org). Acesso em 21 de out. de 2021.

²⁵ Disponível em: CP40397PRELATORIOFINALMOEBRASIL2018.pdf (oas.org). Acesso em: 21 de out. de 2021.

A proposta de emenda trouxe um novo parágrafo ao artigo 14 da Constituição Federal:

§ 12 No processo de votação e apuração das eleições, dos plebiscitos e dos referendos, independentemente do meio empregado para o registro do voto, é obrigatória a expedição de cédulas físicas conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas, de forma automática e sem contato manual, em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.

O projeto exigia, destarte, a possibilidade de o eleitor conferir a correspondência da sua vontade manifestada na urna eletrônica, por meio da emissão obrigatória de uma comprovante físico, as chamadas “cédulas físicas conferíveis”. Essas cédulas seriam depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.

A justificativa do projeto é um libelo contra a Justiça Eleitoral e, em suma, demonstra a desconfiança da apuração atual, destacando-se a ausência de conferência pelo eleitor do seu voto, isto é, se a sua manifestação de vontade foi preservada. É interessante observar que no projeto a preocupação com a segurança situa-se em um único singular momento da votação.

A proposta, todavia, para além do debate sobre sua constitucionalidade²⁶, na sua vaguezza e implementação imediata para as eleições presidenciais de 2022 trouxe muita apreensão. Como visto, o atual processo eleitoral brasileiro foi estruturado, de forma paulatina, com correções e aprimoramentos desde 1985 com a informatização do cadastro eleitoral. Uma alteração estrutural dessa monta não é recomendável.

26 A impressão do voto não é tema recente. Em pelo menos duas oportunidades o Supremo Tribunal Federal afastou a constitucionalidade pela violação do sigilo do voto como na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADin n. 4543 e na Adin n. 5889. Colhe-se do acórdão da ADin n. 4543, Rel. Ministra Cármen Lúcia: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. ART. 5º DA LEI N. 12.034/2009: IMPRESSÃO DE VOTO. SIGILO DO VOTO: DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO. VULNERAÇÃO POSSÍVEL DA URNA COM O SISTEMA DE IMPRESSÃO DO VOTO: INCONSISTÊNCIAS PROVOCADAS NO SISTEMA E NAS GARANTIAS DOS CIDADÃOS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A exigência legal do voto impresso no processo de votação, contendo número de identificação associado à assinatura digital do eleitor, vulnera o segredo do voto, garantia constitucional expressa. 2. A garantia da inviolabilidade do voto impõe a necessidade de se assegurar ser impensoal o voto para garantia da liberdade de manifestação, evitando-se coação sobre o eleitor. 3. A manutenção da urna em aberto põe em risco a segurança do sistema, possibilitando fraudes, o que não se harmoniza com as normas constitucionais de garantia do eleitor. 4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n. 12.034/2009. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF Acesso em 24 de out. de 2021

Ademais, a impressão traz sérias dúvidas e uma dose excessiva de insegurança sobre muitas questões como a guarda do voto físico, a forma de impugnação da incompatibilidade do voto físico com a manifestação de voto, existência de problemas de impressão durante o exercício do voto, mas, acima de tudo, dentre tantas outras inconsistências do projeto, a possibilidade de recontagem manual dos votos, fato inexistente desde 1995.

A possibilidade da contagem manual das cédulas físicas conferíveis traria à tona o pesadelo da recontagem manual dos votos, de modo a incrementar a judicialização do processo eleitoral – já excessivamente judicializado, com todos os custos sociais da alteração da vontade popular pela decisão jurisdicional. Paradoxalmente, a justificativa do projeto que aponta a exorbitância da Justiça Eleitoral teria como fim o aumento dos poderes e intervenção do Poder Judiciário eleitoral sobre os pleitos, de forma inexorável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a existência de um comprovante físico para o processo de votação da urna eletrônica não é novo. Com efeito, a demonstração física do processo eletrônico é uma modalidade do chamado *e-voting*, também conhecido como VVPAT pela International Idea²⁷ e se integra ao debate sobre o processo eleitoral.

Com efeito, ao redor do mundo, os países tem adotado diferentes mecanismos para administrar suas eleições desde o sistema de voto pela rede mundial de computadores da Estônia e Suíça até o voto físico nas urnas.

O modelo nacional não se resume a uma máquina de votar, mas estende-se para um intrincado e complexo processo com ampla auditabilidade e participação de diversos atores, de modo a afastar qualquer alegação de fraude.

Esse processo tem permitido nos últimos anos resultados rápidos com a exclusão do erro humano e da corrupção do sistema anterior de apuração, em favor da real manifestação de vontade do eleitor. Também é de destacar a acessibilidade do sistema e ampliação do eleitorado com o processo atual.

27 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpaa*. Revista Brasileira de Direito Eleitoral, v. 1, 2014. Disponível em: introducing-electronic-voting.pdf (idea.int) Acesso em 25 de out. de 2021.

Se é verdade que não existe um sistema ideal, é mais que razoável afirmar que o modelo brasileiro atende às necessidades do povo brasileiro e aos padrões internacionais de integridade e boa governança eleitoral, sendo uma resposta eficiente para o grave problema de corrupção e erro do sistema anterior.

O voto impresso, em especial no modelo apresentado pela Dep. Bia Kicis, sem qualquer dúvida, trata de uma solução equivocada para um problema inexistente e que traria muitas dificuldades de implementação, implicando em um retrocesso para o processo eleitoral brasileiro.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União de 19 de julho de 1965.

CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Brasileiros*. 3. ed. Brasília: UNB, 1998.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus, 2020

Eleições no Brasil acumulam polêmicas e suspeitas de fraudes antes da urna eletrônica - 28/07/2021 - Poder - Folha (uol.com.br) Acesso em 24 de out. de 2021

Glossário TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e#eleicao-a-bico-de-pena>. Acesso em: 10 out. 2021

História do Voto no Brasil: Fraudes Eleitorais | Blog Cidadania & Cultura (wordpress.com) Acesso em 24 de out. de 2021

Introducing Electronic Voting: Essential Considerations. Policy Paper, December 2011 Disponível em: [introducing-electronic-voting.pdf](http://www.idea.int/policy-reports/introducing-electronic-voting.pdf) (idea.int) Acesso em 25 de out. de 2021

Informe Preliminar da Missão de Observação Eleitoral – MOE, 2018. Disponível em: Microsoft Word - Informe Preliminar MOE Brasil 2018 FINAL POR.docx (oas.org). Acesso em 21 out. 2021

JOBIM, Nelson. 2021, 30 de julho. O Processo Democrático Brasileiro Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP. OAB SP. Webinar: O Processo Democrático Brasileiro - Sympla

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 207.

MAZZUOLI, Valério. *Os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos-Uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano*. SP: RT, 2011

MOREIRA, Paula Moreira. Observação Internacional de Eleições na Terceira onda: Haiti e México em Perspectiva Comparada. 2016. Tese (Doutorado em Pós Graduação em Relação Internacionais. Instituto de Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016

Manual for OAS Electoral Observation Missions. Disponível em: manual_misiones_publicado_en.pdf (oas.org). Acesso em: 21 out. 2021

PEC n. 135/2019: Disponível em: prop_mostrarintegraljsessionid=node01gj3i0lv0umad12cfu0n0l0yg51932760.node0 (camara.leg.br) Acesso 10.10.2021

SOUZA, Cláudio André de *et alli*. Dicionário das Eleições. Curitiba: Juruá, 2020

SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal: UNB, 1979

TAUNAY, Affonso de E. *O Senado do Império*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1978

Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral – MOE, 2018. Disponível em: CP40397PRELATORIOFINALMOEBRASIL2018.pdf (oas.org). Acesso em: 21 de out. de 2021

AS URNAS ELETRÔNICAS ENTRE O ROCHEDO DA EMOÇÃO E O MAR DA DESINFORMAÇÃO: RASTROS DE UMA CONSPIRAÇÃO POPULISTA

Nicolau Konkel Junior*

Se ainda são tímidos, no Brasil, os estudos sobre desinformação, é possível afirmar que, quando eles se originam daquilo que se convencionou chamar de “teorias da conspiração”, a ausência é quase completa. Dentro as razões para o silêncio está o caráter estigmatizante de levar a sério algo que, no senso comum, ganha ares de insensatez ou de uma curiosidade marginal. Daí não surpreender, como observam Michael Butter e Peter Knight, que o interesse da psicologia pelo tema só tenha tido início na década de 1990, enquanto que a ciência política só tenha despertado para ele após as teorias da conspiração generalizadas em torno de Barack Obama¹. O desapreço – associado às bizarrices que povoam a internet – é dissonante, porém, com os graves efeitos sentidos na saúde, na ciência, na política, na economia e tantas outras áreas, por influência dessas teorias da conspiração.

Juliette de Maeyer, da Universidade de Montreal, na linha também proposta por Matthew Dentith², ressalta que é preciso levar a sério a cultura do conspiracionismo. Ela narra que, ao se dirigir à Conferência da Associação Internacional de Comunicação, em Praga, o motorista de táxi comentou que o maior problema da grande mídia seriam as *fake news*. Admirada com a perspicácia da análise, questionou o que justificava essa afirmação. O condutor explicou calmamente que a mídia tradicional vinha sistematicamente escondendo a verdade sobre o 11 de setembro, o que o

* Juiz federal. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná e Especialista em Direito Eleitoral e Direito Processual Eleitoral pela Universidade Positivo.

1 BUTTER, Michael & KNIGHT, Peter. *The history of conspiracy theory research: a review and commentary*. In USCINSKI, Joseph E. (ed.). **Conspiracy theories & the people who believe them**. New York: Oxford University Press, 2019, p. 37.

2 DENTITH, Matthew R. X. (ed.). **Taking conspiracy theories seriously**. London: Rowman & Littlefield, 2018 e DENTITH, Matthew R. X. **The philosophy of conspiracy theories**. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

compelia a procurar informações *reais* na internet³. Certamente surpreendida e desolada, retrucou Juliette: mas por que você acha que a mídia estaria mentindo? Qual seria o interesse em ocultar o que realmente ocorreu naquele dia? “Essa é a pergunta certa, jovem, quem está atrás da cortina? Não sei. Pessoas poderosas. Pessoas ricas. São os judeus? Pode ser”⁴.

Quando se faz referência às teorias da conspiração, é comum associá-las a hipóteses grotescas como aquela que sustenta que o xadrez da política e das relações internacionais é controlado por uma raça de alienígenas com aparência de répteis (os reptilianos) que teriam vindo de Nibiru (o suposto décimo planeta do Sistema Solar), há milhares de anos, infiltrando-se nas culturas suméria ou babilônica e, com o tempo, teriam alterado nosso DNA para nos escravizar. Pesquisa de opinião pública realizada em 2013 pela Public Policy Polling revelou que 4% dos norte-americanos – 12 milhões de pessoas – acreditavam nessa teoria⁵. Na mesma linha, constatou-se que 3% da população holandesa acreditavam que os rastros deixados pelos aviões (*chemtrails*) são, na verdade, agentes químicos ou biológicos, deliberadamente pulverizados a grandes altitudes, com o propósito de tornar a população mais dócil⁶. Surpreendentemente, excentricidades como essas são cada vez mais populares⁷.

3 Cass Sunstein informa que, “em agosto de 2004, uma pesquisa da Zogby International descobriu que 49% dos residentes da cidade de Nova York acreditavam que os funcionários do governo dos Estados Unidos ‘sabiam com antecedência que os ataques de 11 de setembro de 2001 estavam planejados e que, conscientemente, deixaram de agir’. Em uma pesquisa da Scripps-Howard em 2006, cerca de 36% dos entrevistados concordaram que ‘as autoridades federais participaram dos ataques ao World Trade Center ou não tomaram providências para detê-los’. Outros 16% disseram que era muito provável que ‘o colapso das torres gêmeas em Nova York foi auxiliado por explosivos secretamente plantados nos dois edifícios’” (SUNSTEIN, Cass. **Conspiracy theories and other dangerous ideas**. London: Rowman & Littlefield, 2018).

4 MAEYER, Juliette De. Taking conspiracy culture seriously: Journalism needs to face its epistemological trouble. *Journalism: Theory, Practice & Criticism* 20 (2019): 21-23.

5 <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/teoria-da-conspiracao-somos-controlados-pelos-reptilianos/> (Acesso em 30/05/2021, às 22:18h).

6 PROOIJEN, Jan-Willem van. **Psychology of conspiracy theories**. New York: Routledge, 2018, p. 15.

7 Jovan Byford destaca a ampla popularidade das teorias da conspiração, o que se evi-dencia não apenas pelos resultados de pesquisas de opinião, mas também por aquilo que “pode ser descrito como uma verdadeira indústria da teoria da conspiração, envolvendo autores, editores, mídia, anunciantes, organizadores de eventos, operadores turísticos especializados e vendedores de souvenirs. Na última década, a literatura da teoria da conspiração apareceu em listas de best-sellers nos Estados Unidos, Alemanha, França, Sérvia, África do Sul e China (livros de teoria da conspiração sobre o 11 de setembro dominaram o debate na Feira do Livro de Frankfurt, 2003, Connolly, 2003, Byford, 2006, Lewis e Kahn, 2005). Na década de 1980, o número de livros pu-

Infelizmente, as teorias da conspiração não estão limitadas a essas narrativas insensatas, afetando também decisões sobre políticas públicas. A introdução de flúor no abastecimento de água, há muito tempo, tem sido questionada por teorias conspiratórias que sugerem que o poder público está usando o flúor como um método para pacificar a população. Joseph Uscinski lembra que, no Canadá, o Conselho Municipal de Calgary decidiu remover o flúor da água potável local em 2011, contra todas as evidências científicas e inconsistentes advertências de dentistas, resultando em um significativo aumento da incidência de cárie dentária em crianças, em comparação com a cidade vizinha de Edmonton que continuou a fluoretar⁸. O rol é longo e passa, também, pela variante de que a ciência está a serviço de empresas gananciosas, grupos de pressão, organizações internacionais e outras entidades sinistras empenhadas em manipular e explorar o público⁹. Joseph Uscinski registra que, na África, a preocupação e os respectivos cuidados com a AIDS foram eclipsados pelo medo dos remédios para prevenir a doença. Relata que o ministro da saúde da África do Sul, Manto Tshabalala-Msimang, afirmou que a crise da AIDS no país foi causada por “uma conspiração global com a intenção de reduzir a população do continente”, o que fez o governo apoiar o uso de massagens e vitaminas como uma cura mais apropriada para a doença, pois os medicamentos também faziam parte dessa mesma conspiração. O custo provável da deliberada desinformação foi de, aproximadamente, 300.000 mortes desnecessárias¹⁰.

blicados no Japão sobre o tema da conspiração judaica era tão grande que algumas livrarias os disponibilizavam em um designado ‘canto judeu’ (Kowner, 1997). Teóricos da conspiração do 11 de setembro, como Thierry Meyssan ou David Ray Griffin, se tornaram celebridades internacionais depois que seus trabalhos foram publicados em dezenas de idiomas em todo o mundo” (BYFORD, Jovan. **Conspiracy theories: a critical introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 7). David Icke, um ex-jogador de futebol e ex-apresentador de programa de esportes, é defensor da teoria dos reptilianos. Autor de uma infinidade de livros com conteúdos conspiratórios, suas palestras são realizadas em grandes auditórios lotados por todo planeta.

8 USCINSKI, Joseph E. *Down the rabbit hole we go!* In USCINSKI, Joseph E. (ed.). **Conspiracy theories & the people who believe them**. New York: Oxford University Press, 2019, p. 11.

9 Jan-Willem van Prooijen registra que 37% da população adulta dos EUA concordaram que a agência FDA (Food and Drug Administration) está deliberadamente evitando que o público obtenha curas naturais para câncer e outras doenças por causa da pressão de empresas farmacêuticas. Outros 31% estavam inseguros (“nem concordo nem discordo”) e apenas 32% da amostra discordaram dessa hipótese (PROOIJEN, Jan-Willem van. **Psychology of conspiracy theories**. New York: Routledge, 2018, p. 16).

10 USCINSKI, Joseph E. *Down the rabbit hole we go!* In USCINSKI, Joseph E. (ed.). **Conspiracy theories & the people who believe them**. New York: Oxford University

Quem vive o estado atual de desinformação no Brasil, potencializado pela guerra ideológica em torno da pandemia de COVID-19, não tem o direito de se admirar com esses relatos que fornecem uma imagem depreciativa das teorias da conspiração.

Vários textos acadêmicos associam as teorias da conspiração a uma predisposição de alguns indivíduos a enxergarem o mundo em termos conspiratórios. Postula-se a existência de uma “mente conspiratória”, localizando no indivíduo um fenômeno que é tipicamente social. Muito contribuiu para isso o texto seminal do consagrado historiador norte-americano Richard Hofstadter, escrito ainda no rescaldo do período de caça às bruxas decorrente do “macarthismo” e que teve grande repercussão na história das ideias políticas, originariamente apresentado em palestra proferida em Oxford em 1963, cunhando a expressão “estilo paranóico da política”¹¹. O estilo paranóico retratado naquele texto se refere a um modo de se expressar que atribui todos os males da sociedade à existência de conspirações, de modo que os teóricos da conspiração não são pessoas que veem algumas conspirações aqui e ali, mas, ao contrário, atribuem a elas “a força motriz dos eventos históricos”.

Hofstadter sublinha que o estilo paranóico não se revela pelo equívoco ou eventual acerto do conteúdo das ideias que sustenta, mas sim pelo apelo a um estilo distorcido, marcado pela maneira como as ideias são defendidas. Ele ilustra essa afirmação com a discussão de um projeto de lei que se seguiu ao assassinato do presidente Kennedy, para aumentar o controle federal sobre a venda de armas de fogo pelo correio. Três homens do Arizona compareceram em Washington para testemunhar contra o projeto e dois deles apresentaram argumentos que, na opinião do autor, mesmo não sendo convincentes, tinham a forma do raciocínio político convencional. No entanto, um deles se opôs, insistindo que o projeto era uma nova tentativa de uma potência subversiva para tornar os Estados Unidos parte de um governo socialista mundial, criando o caos para ajudar os inimigos americanos a tomarem o poder. O mesmo estilo se observa na referência feita ao debate sobre o acerto da medida de saúde pública consistente na fluoretação do abastecimento de água. É possível que, em algum momento, os cientistas encontrem evidências conclusivas de que essa prática

Press, 2019, p. 11.

11 HOFSTADTER, Richard. **The paranoid style in american politics and other essays**. New York: Vintage Books, 2008.

preventiva seja, no geral, prejudicial. Essa descoberta, porém, não seria capaz de validar as afirmações daqueles que,

de maneira caracteristicamente paranoica, acusaram a fluorescência de ser uma tentativa de promover o socialismo usando o falso pretexto de agir pela saúde pública ou de apoderar os cérebros da comunidade por introdução de produtos químicos no abastecimento de água para tornar as pessoas mais vulneráveis aos esquemas socialistas ou comunistas¹².

Essa vinculação entre o pensamento conspiratório e a paranoia não apenas pautou os estudos sobre o tema, como também associou as teorias conspiratórias a patologias epistêmicas, ainda que Hofstadter tenha se empenhado em seu próprio texto para esclarecer que o termo “paranóico” não deveria ser tomado em sentido clínico¹³. Como bem observa Jan-Willem van Prooijen, se a crença em teorias da conspiração relativamente absurdas indica patologia, nós estariámos vivendo em uma sociedade altamente patológica¹⁴. Porém, ainda que Hofstadter, confessadamente, estivesse tomando de empréstimo um termo técnico para outros propósitos, sua crítica a um aspecto da cultura política norte-americana que ele acreditava ser disfuncional acabou “escorregando do reino da metáfora para o significado clínico original”¹⁵.

Superada essa eventual imprecisão, pode-se dizer que Hofstadter caracteriza o estilo paranóico a partir de uma imagem de uma conspiração vasta e sinistra, uma gigantesca e, ao mesmo tempo, sutil máquina de influência posta em movimento para minar e destruir um modo de vida, de modo que o porta-voz paranóico se apresenta como um comandante das barricadas da civilização,

12 HOFSTADTER, Richard. **The paranoid style in american politics and other essays**. New York: Vintage Books, 2008.

13 “Eu o chamo de estilo paranóico simplesmente porque nenhuma outra palavra evoca adequadamente as qualidades de exagero acalorado, desconfiança e fantasia conspiratória que tenho em mente. Ao usar a expressão ‘estilo paranóico’, não estou falando em um sentido clínico, mas tomando emprestado um termo clínico para outros fins. Não tenho competência nem desejo classificar quaisquer figuras do passado ou do presente como lunáticos comprováveis. Na verdade, a ideia do estilo paranóico teria pouca relevância contemporânea ou valor histórico se fosse aplicada apenas a pessoas com mentes profundamente perturbadas. É o uso de modos de expressão paranóicos por pessoas mais ou menos normais que torna o fenômeno significativo” (HOFSTADTER, Richard. **The paranoid style in american politics and other essays**. New York: Vintage Books, 2008).

14 PROOIJEN, Jan-Willem van. **Psychology of conspiracy theories**. New York: Routledge, 2018, p. 15.

15 BYFORD, Jovan. **Conspiracy theories: a critical introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 122.

recrutando a resistência à conspiração. Seu apelo ganha aparência apocalíptica, pois isto desperta a paixão e a militância e, como um membro da vanguarda, ele é capaz de perceber a conspiração antes que ela seja totalmente óbvia para um público ainda não despertado. O conflito social, para o teórico da conspiração, não é algo a ser mediado, comprometido e negociado, à maneira da política convencional. Visto que o que está em jogo é sempre um conflito entre o bem absoluto e o mal absoluto, a qualidade necessária não é a disposição para transigir, mas a vontade de lutar até o fim, contra um inimigo que é o modelo perfeito de malícia, uma espécie de super-homem amoral, de modo que os eventos decisivos não são tomados como parte do fluxo da história, mas como consequências da vontade de alguém que é detentor de poderes especialmente eficazes que controla a imprensa, dirige a mente do público, conta com recursos ilimitados para execução de seu plano e mais o que for necessário.

Para Hofstadter, a narrativa paranoica começa com certas posições defensáveis para, a partir do acúmulo cuidadoso de fatos, ou pelo menos do que parecem ser fatos, encaminhá-los a uma prova esmagadora da conspiração. Antes de tudo, a narrativa precisa ser coerente: “na verdade, a mentalidade paranoica é muito mais coerente do que o mundo real, uma vez que não deixa espaço para erros, falhas ou ambiguidades”¹⁶. Dessa forma, o que particulariza o estilo paranóico não é a ausência de fatos verificáveis (mesmo que, às vezes, fabricados),

mas sim o curioso salto de imaginação que sempre é dado em algum ponto crítico no relato dos acontecimentos. (...) A plausibilidade que o estilo paranóico tem para aqueles que endossam a narrativa reside, em boa medida, nessa aparência da aplicação mais cuidadosa, consciente e aparentemente coerente aos detalhes, o acúmulo laborioso do que pode ser tomado como evidência convincente para as mais fantásticas conclusões, a preparação cuidadosa para o grande salto do inegável ao inacreditável¹⁷.

Todavia, ao contrário do que ocorre com as ideias da política convencional, essa paixão por evidências factuais não tem a pretensão de convencer o grupo hostil, pois há pouca esperança de

16 HOFSTADTER, Richard. *The paranoid style in american politics and other essays*. New York: Vintage Books, 2008.

17 HOFSTADTER, Richard. *The paranoid style in american politics and other essays*. New York: Vintage Books, 2008.

que isso venha a ocorrer. Enfim, não há pretensão de debate: o conspirador não é um receptor; ele é um transmissor.

Outro estudo, anterior mesmo ao trabalho de Hofstadter, que teve grande influência na compreensão das teorias da conspiração e que reforçou essa espécie de “epistemologia deficiente” foram os ensaios de Karl Popper em *Conjecturas e Refutações*¹⁸ e *A Sociedade Aberta e seus Inimigos*¹⁹, cujas obras qualificam as teorias da conspiração como uma forma totalmente simplista e não científica de conceber as relações sociais. É importante ressaltar, porém, que essa crítica compunha o contexto de rejeição do psicologismo como metodologia para o estudo das ciências sociais, refutando a ideia de que as instituições e as tradições possam ser compreendidas em função da análise das ações dos indivíduos²⁰.

Para Popper, a “teoria conspiratória da sociedade” é uma espécie de teoria da sociedade de Homero que recorria às conspirações urdidas no Olimpo para explicar tudo que acontecia na planície de Troia: “a ‘teoria conspiratória da sociedade’ corresponde a uma versão desse teísmo – da crença em divindades cujos caprichos governam o mundo”²¹. A versão contemporânea, uma espécie de secularização de uma superstição religiosa, teria apenas abandonado Deus para colocar em seu posto os sinistros grupos e homens poderosos, responsáveis por todos os males que nos afligem. Assim, a teoria conspiratória da sociedade “é a opinião de que a explicação de um fenômeno social consiste na descoberta dos homens ou grupos que estão interessados pela

18 POPPER, Karl Raimund. **Conjecturas e refutações (o progresso do conhecimento científico)**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

19 POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1974.

20 Nas palavras de Popper: “Tais considerações podem mostrar como é ingênuo admitir que todas as leis sociais devem derivar-se, em princípio, da psicologia da ‘natureza humana’. Mas esta análise é ainda mais crua. A fim de dar mais um passo adiante, podemos tentar analisar mais diretamente a principal tese do psicologismo, a doutrina de que, sendo a sociedade o produto de mentes inter-atuantes, as leis sociais devem finalmente ser reduzíveis a leis psicológicas, pois os acontecimentos da vida social, inclusive suas convenções, devem ser o resultado de motivos que nascem das mentes de homens individuais. Contra essa doutrina do psicologismo, os defensores de uma sociologia autônoma podem adiantar concepções institucionalistas” (POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos. 2º volume: a preamar da profecia: Hegel, Marx e a colheita**. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1974, p. 97-98).

21 POPPER, Karl Raimund. **Conjecturas e refutações (o progresso do conhecimento científico)**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 150.

ocorrência desse fenômeno (às vezes é um interesse oculto, que tem primeiro de ser revelado), e que planejaram e conspiraram para que ele se desse”²².

Mesmo admitindo que conspirações sejam fenômenos sociais típicos, Popper ressalta que, raramente, elas chegam a ser bem sucedidas, pois, como tudo que ocorre na sociedade, sobre a ação deliberada e planejada incidem ações opostas que geram reações imprevistas – e até imprevisíveis – que são capazes de mudar o rumo do desígnio originário da conspiração. As conspirações nunca - ou quase nunca - se desenvolvem como pretendiam os conspiradores, pois, tal como no plano individual, não produzimos na vida social o preciso efeito que desejamos e, geralmente, recebemos coisas que não queremos ou não esperamos, o que exige rearranjos e mudanças de planos. Como ressalta Popper, “agimos tendo em mente determinados objetivos; no entanto, ao lado desses objetivos (que podemos ou não atingir), há sempre uma série de consequências não desejadas que acompanham nossas ações. Normalmente, essas consequências não podem ser eliminadas”²³. O teórico da conspiração, porém, acredita que as instituições podem ser explicadas como o resultado de um projeto consciente, atribuindo-lhes uma espécie de personalidade de grupo, tratando-as como agentes conspiradores, como se fossem homens individuais, imputando a culpa de cada reviravolta infeliz de eventos a uma conspiração intencional de indivíduos poderosos nos bastidores. Trata-se de uma má compreensão do funcionamento da história que, para Popper, deveria ser considerada mais apropriadamente como o produto de uma mão invisível (no sentido concebido por Adam Smith) do que de uma mão oculta.

A despeito desse relato que, à primeira vista, indica uma condenação *prima facie* das teorias da conspiração, muitos estudos têm ressaltado a necessidade de fixar um conceito não pejorativo. Afinal, algumas hipóteses de ações conspiratórias, mesmo não acreditadas inicialmente, restaram comprovadas, resultando bastante difícil definir a fronteira objetiva entre aquelas que podem, ou não, ser qualificadas como dignas de consideração.

22 POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos. 2º volume: a preamar da profecia: Hegel, Marx e a colheita.** Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1974, p. 102.

23 POPPER, Karl Raimund. **Conjecturas e refutações (o progresso do conhecimento científico).** Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 150.

O exemplo clássico é o escândalo *Watergate*, quando cinco homens foram presos ao tentarem invadir a sede do Partido Democrata com o fim de instalar escutas telefônicas clandestinas, cujo fato não despertou, inicialmente, muita atenção da imprensa americana. No entanto, a partir de hipóteses consideradas, à época, conspiracionistas, dois jornalistas do *Washington Post* revelaram, com a ajuda de um informante do FBI, conhecido pelo codinome Garganta Profunda, que se tratava de um plano de espionagem política que era acobertado pelo presidente Richard Nixon. Preliminarmente classificado pela própria equipe editorial do *Washington Post* como um misto de jornalismo e fantasia, os fatos revelados culminaram no *impeachment* do presidente Nixon que, antes do encerramento do processo, renunciou ao cargo.

Portanto, uma versão não deve ser descartada de plano, simplesmente porque tem a forma de “teoria da conspiração”, mas apenas quando houver fundamentos para afirmar que a suposta conspiração não existe ou que não é a melhor explicação. A suspeita *prima facie* das teorias da conspiração em geral consiste em uma tautologia equivocada de sua análise, tomando como provada sua falsidade, a partir do pressuposto de que elas são falsas, sem avaliar as particularidades de cada uma das teorias, segundo seus méritos evidenciais. A despeito dos nefastos efeitos de inúmeras teorias conspiratórias, no lugar de sua rejeição *prima facie*, é preciso desenvolver um princípio que permita estabelecer os casos em que elas podem ser levadas a sério, admitindo a hipótese de que algumas delas podem ser elevadas à condição de melhor explicação.

Para isso, o primeiro passo consiste em elaborar uma definição geral não pejorativa que permita a discriminação entre aquelas que correspondam a uma conspiração real de outras que não passam de fantasias. À falta de um consenso conceitual doutrinário, recorre-se a uma definição estipulativa, tomando-a, simplesmente, como *uma teoria sobre uma conspiração*, ou seja: *uma teoria sobre a atividade de dois ou mais atores que, em um acordo secreto, buscam atingir um objetivo oculto, considerado ilegal ou nocivo, gerando a percepção da existência de uma realidade oculta por trás daquela que é familiar, apta a revelar que tudo que se pensava era, na verdade, uma ilusão ou engano*. Daí decorre que as teorias da conspiração demandam: 1) a presença de vários atores que se unem em um acordo secreto; 2) a ocorrência de um evento suspeito que foi causado propositalmente por esses atores,

a partir de um plano sofisticado e detalhado que foi desenvolvido e executado intencionalmente, com sucesso; 3) a existência de objetivos ilícitos ou contrários aos interesses coletivos; 4) a revelação de uma realidade oculta e em desacordo com as aparências superficiais do mundo político e social.

A partir desse conceito neutro de teoria da conspiração é possível distinguir, por aproximação, as teorias da conspiração sem base factual (ou clássicas) daquelas atividades conspiratórias com relatos mais limitados, típicas da política. Ainda que Brian Keeley²⁴ afirme que não exista um princípio de distinção, *a priori*, dos relatos justificados, não havendo nenhuma “marca do incrível”, capaz de denunciar aqueles meramente fantasiosos, Jeffrey M. Bale²⁵ contrasta uma e outra, a partir de alguns traços singulares. Afinal, se as teorias da conspiração devem ser transformadas em um objeto de investigação e análise crítica séria, é importante que haja a possibilidade de diferenciar hipóteses racionais sobre conspirações reais do tipo de especulação que legitime a crítica e a rejeição. Antecipando-se um pouco às conclusões, pode-se afirmar que o critério de distinção reside em sua base factual.

Assim, uma visão de mundo conspiracionista, sem ancoragem em uma verdade factual, implica a concepção de uma sociedade governada por um *design* e não pelo contingente, o que motiva a afirmação de três princípios: a) *nada acontece por acidente*, pois a conspiração exige um mundo baseado na intencionalidade, cuja fantasia é muito mais coerente do que o mundo real; b) *nada é o que parece*, pois os conspiradores estão sempre iludindo para fazer o mundo parecer o que ele não é; c) *tudo está conectado*, pois o teórico da conspiração constrói um mundo em que não há espaço para coincidências ou acidentes²⁶. Essas explicações cumprem certa função social importante e atende a necessidades psicológicas que ajudam a tornar mais compreensíveis padrões complexos de causa e efeito nos assuntos humanos, por meio do reducionismo e da simplificação excessiva. Diante de uma realidade cada vez mais complexa, as teorias da conspiração acabam exercendo uma

24 KEELEY, Brian L. Of conspiracy theories. **The Journal of Philosophy**, vol. 96, n. 3 (Mar., 1999): 109-126.

25 BALE, Jeffrey M. Political paranoia v. political realism: on distinguishing between bogus conspiracy theories and genuine conspiratorial politics. **Patterns of Prejudice**, vol. 41, n. 1, (2007): 45-60.

26 BARKUN, Michael. **A culture of conspiracy: apocalyptic visions in contemporary America**. Berkeley: University of California Press, 2013, p. 3-4.

função epistemológica de perceber o mundo como organizado e previsível, reafirmando a capacidade potencial de controlar o curso de desenvolvimentos históricos futuros. “Em suma, a crença em teorias da conspiração ajuda as pessoas a dar sentido a uma realidade confusa e inóspita, racionalizar suas dificuldades atuais e amenizar parcialmente seus sentimentos de impotência”²⁷.

As políticas conspiratórias reais, por sua vez, ainda que compartilhem o caráter oculto e nocivo, não fazem uso da estratégia simplificadora do real e nem promovem a incorporação do mal metafísico, mas, ao contrário, guardam aquilo que é propriamente humano, com todas as características e potencialidades positivas e negativas que isto implica. Assim, ainda na esteira de Jeffrey M. Bale, é possível afirmar que a política conspiratória é tudo menos monolítica, pois os conspiradores não são os únicos atores que operam na sociedade. Ao contrário,

existem dezenas, senão centenas, de grupos políticos e econômicos competitivos engajados em planejamento e atividades secretas e a maioria o faz em um esforço para obter alguma vantagem sobre seus rivais. (...) Mesmo internamente, dentro de grupos específicos que operam secretamente, existem tipicamente desacordos amargos entre várias facções sobre os cursos de ações específicas a serem adotadas. A uniformidade total de opinião e a solidariedade intragrupo completa não podem ser mantidas perpetuamente em qualquer organização social humana²⁸.

Se a distinção se revela na base factual que suporta a teoria conspiratória, é indisputável que, em uma era de profunda desinformação, a dificuldade de identificação das reais teorias conspiratórias se torna ainda maior. Tributária da pós-verdade, a desinformação é impulsionada pela expansão da internet, resultando em um paradoxo de difícil compreensão: *a irrupção da inverdade na sociedade da informação*, revelando a eterna capacidade da sociedade de produzir seus contrários. É nesse contexto de generalizada crise epistêmica, temperada com um populismo que dela se alimenta, que se alastram as teorias conspiratórias. Na linha do que afirma Jovan Byford, “vivemos em uma era da conspiração”,

27 BALE, Jeffrey M. Political paranoia v. political realism: on distinguishing between bogus conspiracy theories and genuine conspiratorial politics. **Patterns of Prejudice**, vol. 41. n.1, (2007): 45-60.

28 BALE, Jeffrey M. Political paranoia v. political realism: on distinguishing between bogus conspiracy theories and genuine conspiratorial politics. **Patterns of Prejudice**, vol. 41. n.1, (2007): 45-60.

pois “não há um único evento significativo no mundo hoje - um resultado eleitoral, crise econômica, morte de uma figura pública, ataque terrorista, desastre natural, queda de avião, assassinato político, conflito militar, anomalia meteorológica ou pandemia de gripe - que não produza pelo menos um alvoroço de especulação conspiracionista”²⁹.

E é nesse mesmo ambiente que os ataques ao sistema eletrônico de votação brasileiro emergem.

A fraude eleitoral, no Brasil, tem longa história. Ela estava presente já na época imperial, com a utilização do voto censitário, em que a própria condição de eleitor era sujeita a manipulações, pois esta qualidade “era atestada pela mesa eleitoral sem a exigência de qualquer comprovante”, a qual reunia “um poder ilimitado, pois podia colher os votos de quem bem entendia e recusar o de outros com o pretexto de falta de condições legais”, a partir de denúncias orais, dando origem ao ditado de que “feita a mesa, está feita a eleição”³⁰. Outras modalidades de fraudes existiram, algumas também lembradas por Carla Panza Bretas: a) o “cabalista” que ampliava a lista de eleitores simpáticos, com a apresentação de testemunhas para abonar a condição de renda do votante; b) o preenchimento prévio da cédula de votação que eram confecionadas pelos próprios candidatos; c) o “fósforo” que votava no lugar de outro eleitor, por meio de identidade falsa, cujo termo tem origem na semelhança da urna de madeira com uma caixa de fósforo que o fraudador se dispunha a riscar; d) a “eleição a bico de pena”, pela qual os mesários definiam os eleitos, atestando o resultado da eleição mediante a elaboração de atas fraudulentas, com a inclusão de votos de pessoas mortas e até mesmo de eleitores fictícios; e) o “voto de cabresto”, como consequência do coronelismo gerado pela “política dos governadores” da Primeira República, em que os grandes proprietários de terras (coronéis) impunham às pessoas sujeitas a seus espaços de mando (“currais eleitorais”) o conteúdo do voto, impulsionado pelo chamado “voto a descoberto”, cujo procedimento consistia em o mesário verificar as cédulas de votação e atestar seu conteúdo, fornecendo um recibo ao eleitor; f) o “voto formiguinha” ou “voto carreirinha”, em que um primeiro eleitor recebia a cédula do mesário e, no lugar de preen-

29 BYFORD, Jovan. **Conspiracy theories: a critical introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 3.

30 BRETAS, Carla Panza. **Urna eletrônica e (des)confiança no processo eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 49-50.

chê-la e depositá-la, guardava a cédula em branco e colocava um papel qualquer na urna de lona, o que permitia que outra pessoa recebesse a cédula oficial, agora já previamente preenchida, depositando-a, e entregasse uma nova cédula em branco ao próximo eleitor, viabilizando a renovação do voto controlado; g) as “urnas emprenhadas” recebiam cédulas antes de iniciar o processo de votação ou mesmo após sua conclusão.

Se essas fraudes ainda não fossem suficientes, o sistema eleitoral ainda reservava às “comissões de verificação” o poder de eliminar candidatos eleitos que não estivessem alinhados com o grupo político dominante, cuja depuração decorria tanto da apresentação de eleitos em número maior do que o número de vagas do distrito (degola por duplicata), quanto pela impugnação do resultado do pleito (degola por contestação). Daí a conhecida afirmação feita por Assis Brasil na constituinte de 1933, no sentido de que, na nossa república, ninguém tinha a certeza se poderia ser eleitor; se o fosse, não sabia se poderia votar; se votasse, não tinha certeza se o voto seria contado; se contado, não havia segurança de que o eleito seria reconhecido.

Por fim, na segunda metade do século XX, mesmo com o aperfeiçoamento do sistema eleitoral contra fraudes, restava a tumultuada forma de apuração dos votos em cédulas de papel que consumia dias e até semanas, com atribuição incorreta do voto, preenchimento de cédulas em branco, votos nulos interpretados ao gosto dos mesários, subtração e inclusão de cédulas e outras formas de burla. A propósito, dois casos de grande repercussão ocorreram no Rio de Janeiro, nas eleições de 1982 e 1994, que evidenciaram a insegurança do sistema de votação e apuração eleitorais.

O primeiro foi o famoso caso PROCONSULT, ainda na primeira eleição direta para governador do período da ditadura militar, cercada de muita desconfiança quanto à lisura do pleito, especialmente pela introdução do “voto vinculado”, em que o eleitor teria que escolher candidatos de um mesmo partido para os seis cargos em disputa, sob pena de nulidade de todos os votos da cédula. A oposição temia que essa regra pudesse estimular a adulteração fraudulenta do voto conferida a seus candidatos. A desconfiança cresceu com a contratação da PROCONSULT, uma empresa privada sem experiência na atividade de totalização dos votos, a única participante do processo licitatório, em vista da desistência da

DATAMEC e da estatal SERPRO, o que se agravou com a revelação de que, na diretoria da PROCONSULT, havia pessoas ligadas às Forças Armadas.

Como este trabalho era apenas de consolidação e soma dos números oriundos dos boletins fornecidos pela Justiça Eleitoral, o *Jornal do Brasil* (JB) promoveu uma totalização paralela. Com a opção de se concentrar apenas nos cargos majoritários, o JB acabou tendo um desempenho melhor e esteve sempre à frente da PROCONSULT e, por consequência, do próprio Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, com a agravante de que os números não coincidiam. Dois dias após o pleito, o TRE/RJ havia apurado apenas 52 urnas e apontava Moreira Franco, candidato do PDS, como vencedor, enquanto o JB já havia apurado 447 urnas, com Leonel Brizola, candidato do PDT, liderando a corrida eleitoral. Ao mesmo tempo, *O Globo* informava que, com 551 das urnas processadas em seu centro de computação, Moreira Franco liderava a apuração com 47.903 votos contra 40.864 para Miro Teixeira e 33.657 para Leonel Brizola. O clima de fraude transformou-se em escândalo com o reconhecimento, por parte do tenente-coronel Haroldo Lobão, responsável pelos programas usados nos computadores da PROCONSULT, que havia erros no processamento dos votos e com a denúncia feita pelo *Jornal do Brasil* de que o jornal e a *Rádio JB* haviam sido pressionados pelo vice-presidente da PROCONSULT, Arcádio Vieira, para mudar os resultados que vinham divulgando e adotar o modelo de projeção dos votos usado pela empresa. Antes mesmo da conclusão da apuração, o TRE/RJ solicitou à Polícia Federal a abertura de inquérito e, ao SERPRO, a realização de uma auditoria técnica. Esta auditoria concluiu que a empresa não havia feito um bom planejamento e havia cometido erros, enquanto que o TRE/RJ reconheceu que os erros não foram intencionais. A principal causa da inconsistência dos números oficiais residia na incorreta apropriação dos votos brancos e nulos, com alteração do resultado do pleito. A apuração da eleição, no Rio de Janeiro, consumiu 28 dias, encerrando-se somente no dia 14/12/1982.

O segundo caso ocorreu nas eleições de 1994, novamente no Rio de Janeiro, mesmo já contando a Justiça Eleitoral com um mecanismo de totalização dos votos centralizado no TSE. Aqui, a fraude não estava no sistema de totalização, mas na própria dinâmica da votação por meio de cédulas físicas. Como lembra Carla Panza Bretas,

o esquema de fraude generalizado envolvia desde a manipulação de votos em branco com o seu preenchimento em favor de um candidato; ‘urnas grávidas’ com mais votos do que o número de eleitores habilitados na respectiva seção eleitoral; mesários que votavam no lugar de eleitores faltosos; e candidatos que tiveram votação quase que integral em uma determinada seção eleitoral³¹.

Esse estado de coisas levou o TRE/RJ a anular as eleições proporcionais do dia 03/10/1994, aproveitando o 2º turno das eleições majoritárias (15/11/1994) para realizar as eleições suplementares. Ainda que o TSE tenha, por maioria, concedido a ordem de segurança, anulando a decisão do TRE/RJ, para restabelecer o resultado das eleições originárias, não houve refutação da fraude, servindo como fundamento a ausência de demonstração que a nulidade tivesse atingido mais da metade dos votos, como exige o art. 224 do Código Eleitoral. O voto do relator no TRE/RJ, juiz Paulo César Salomão enumerou as fraudes, dentre elas: a) seções com índice de comparecimento superior a 100%; b) pessoas presas pelos juízes eleitorais que utilizavam comprovantes de votação de eleitores ausentes; c) constatação de que a mesma caligrafia estava presente em várias cédulas com votos em favor dos mesmos candidatos; d) candidatos com votação próxima de 100% na mesma seção, ainda que não se pudesse saber se a urna já estivesse engravidada ou os votos tivessem sido colocados posteriormente. E assim concluiu o relator:

Poder-se-ia dizer que a recontagem é a melhor forma. Não creio que seja, pois ensejariamos aos fraudadores mais uma oportunidade de fraudar, ou então, homologariamos aquela fraude já perpetrada. Vamos recontar o quê? Urnas violadas, com votos ‘emprenhados’? Vamos recontar aquilo que sabemos fraudado? Então, não me parece vantajosa a recontagem, muito pelo contrário. Seria pior a recontagem geral. Creio que o melhor é realmente nova eleição, legitimando o processo democrático. – trecho constante do voto do relator no Mandado de Segurança n. 3.369/RJ, ministro Antônio de Pádua Ribeiro, julgado pelo TSE.

É nesse ambiente de desconfiança eleitoral que tiveram início os estudos para implantação de uma “máquina de votar”, com a instituição da “Comissão de Informatização do Voto”, no TSE, sob a presidência do ministro Carlos Velloso, culminando com a apro-

³¹ BRETAS, Carla Panza. **Urna eletrônica e (des)confiança no processo eleitoral.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 71.

vação da Lei n. 9.100/95. Utilizada pela primeira vez nas eleições de 1996, por um terço do eleitorado, em 1998 alcançou dois terços até que, no ano de 2000, todo eleitorado votou por meio eletrônico. Ainda que tenha sido alvo de ataques isolados, é possível afirmar que o sistema eletrônico de votação sempre desfrutou de ampla confiabilidade, sendo capaz de reverter a percepção negativa que dominava o processo eleitoral com a votação em cédulas.

O grande abalo nessa confiança teve início nas eleições presidenciais de 2014, quando o Brasil experimentou a disputa eleitoral mais acirrada desde a redemocratização. No pleito, a candidata à reeleição Dilma Rousseff obteve 51,64% dos votos, contra 48,36% de seu opositor Aécio Neves, alternando, ao longo da apuração, a liderança de um e outro. Após o resultado, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do candidato derrotado, ingressou com um pedido de auditoria especial nos sistemas de votação e de totalização dos votos, por uma comissão de especialistas formada a partir de representantes indicados pelos partidos políticos, o que foi analisado nos autos de Apuração de Eleição n. 1578-04.2014.6.00.000/DF, no Tribunal Superior Eleitoral. Conforme consta do voto do relator, ministro Dias Toffoli, o PSDB informou que, sem colocar em dúvida a lisura da apuração e o trabalho do TSE, “nas redes sociais os cidadãos brasileiros vêm expressando, de forma clara e objetiva, a descrença quanto à confiabilidade da apuração dos votos e a infalibilidade da urna eletrônica”. Indicou, concretamente, que a diferença de três horas entre o encerramento da votação no Estado do Acre e os demais Estados, aliada à pequena margem de diferença nos resultados seriam “elementos que acabaram por fomentar, ainda mais, as desconfianças que imperam no seio da sociedade brasileira”. Como bem pontuou o ministro relator, “a petição não revel[ou] ato concreto, nem indício de fraude no processo de apuração e totalização dos votos, limitando-se a relatar suposta descrença por parte da população brasileira quanto à segurança do sistema eletrônico de votação e apuração”. Ao final, foram deferidas diversas providências requeridas pelo partido³².

32 “a) as cópias dos boletins de urna do primeiro e segundo turnos da eleição de 2014 poderão ser obtidas no endereço eletrônico <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/boletim-de-urna-na-web>, ou por meio de cópias digitais fornecidas pelo TSE, ou, ainda, de requerimento perante as juntas eleitorais ou perante os tribunais regionais eleitorais; b) a disponibilização dos demais documentos, impressos ou manuscritos gerados em todas as seções eleitorais do país, se dará por meio de

Ainda que o PSDB tenha reconhecido a lisura do pleito, é certo que a semente da desconfiança já havia sido plantada e serviria, no futuro, como arma política para toda espécie de discurso: desde a justificativa para a derrota até ameaças de ruptura democrática.

Coincide com esses fatos, o crescimento exponencial da desinformação e o papel reverberador das mídias sociais. A propósito, a petição do PSDB já elevava à condição de fundamento jurídico o fato de que “nas redes sociais os cidadãos brasileiros vêm expressando, de forma clara e objetiva, a descrença quanto à confiabilidade da apuração dos votos e a infalibilidade da urna eletrônica”. À ideia ingênua de que a internet era um mundo à parte, triunfava a certeza de que ela, mais do que qualquer outra realidade, fazia parte do mundo e, de alguma forma, o redefinia.

Em 2016, o Dicionário Oxford elegeu o termo “pós-verdade” como a “palavra do ano”, atribuindo-lhe a qualidade de denotar o ambiente em que os fatos objetivos são menos influentes na formação da opinião pública do que os apelos à emoção e à crença pessoal. A razão dessa escolha esteve vinculada ao ambiente político de votação do *Brexit* e da eleição presidencial dos Estados Unidos, de modo que o termo se tornou associado a um substantivo particular, na expressão “política da pós-verdade”. A revista

requerimento dirigido às juntas eleitorais ou aos tribunais regionais eleitorais; c) a disponibilização de cópias dos arquivos eletrônicos que compõem a memória de resultados será feita nos termos do art. 42 da Res.-TSE nº 23.397/2013, devendo o requerente especificar os municípios, as zonas eleitorais ou seções do seu interesse, fornecendo as mídias necessárias para gravação; d) a disponibilização de cópia eletrônica dos logs originais e completos das urnas eletrônicas poderá ser feita pela STI nos termos do parecer técnico, ou seja, serão fornecidos os arquivos em sua forma original, mediante cópia, não submetida a tratamento a ser gravada em mídia compatível a ser fornecida pelo partido; e) a disponibilização de cópias dos arquivos eletrônicos contendo logs detalhados, originais e completos, correspondentes à transmissão e ao recebimento de todos os dados da apuração será feita no âmbito das seções selecionadas na amostragem aleatória citada no item F3 do requerimento do PSDB; f1) o acesso às ordens de serviço e registros técnicos sobre manutenção e atualização do sistema em correspondência à preparação e operacionalização do 2º Turno deverá ser feito por meio de pedidos específicos, devendo ser obtidas tais informações, conforme o caso, junto à fiscalização do contrato firmado com a Empresa Diebold Procomp, com a Empresa Perto S.A. ou, ainda, junto aos tribunais regionais eleitorais, caso o pedido compreenda os serviços técnicos prestados por profissionais terceirizados; f2) o acesso aos programas de totalização de votos utilizados pelos tribunais regionais eleitorais e por este Tribunal Superior Eleitoral deverá ser feito de acordo com o procedimento previsto na Res.-TSE nº 23.397/2013, conforme assinalado no parecer técnico; e f3) o acesso aos programas e aos arquivos presentes nas urnas eletrônicas, a serem obtidos diretamente das urnas utilizadas nas eleições de 2014, será feito mediante escolha aleatória em todos os Estados e em pelo menos 10 (dez) cidades de cada Estado, observando-se o disposto na Res.-TSE nº 23.397/2013”.

The Economist, em sua edição de 10/09/2016, antes mesmo da questionável honraria concedida pelo Dicionário Oxford, estampou em sua capa: “*A arte da mentira: política da pós-verdade na era das mídias sociais*” – explorando o afastamento da campanha do candidato Donald Trump das verdades factuais. O assombro maior do texto se refletia na constatação de que essa ousadia de mentir abertamente não era punida com o repúdio dos eleitores, mas, ao contrário, era considerada como uma evidência de sua disposição de enfrentar o poder das elites e, portanto, foi amplamente aceita, por seus apoiadores. Mesmo reconhecendo que a mentira sempre fez parte da política, a revista ressaltava que a política da pós-verdade não tem como principal alvo a criação de “fatos alternativos” capazes de concorrer com a verdade factual, mas apenas gerar sentimentos de descrença nos opositores, reforçando a mentalidade “nós-contra-eles”. Assim, se os oponentes se concentram em tentar mostrar que seus fatos estão errados, eles terão que lutar no terreno que você escolheu: “quanto mais os ativistas do *Remain* atacaram a afirmação exagerada da campanha do *Leave* de que a adesão à União Europeia custava à Grã-Bretanha 350 milhões de libras por semana, mais eles mantiveram a magnitude desses custos sob os holofotes”³³, mesmo que isso não fosse verdade.

É preciso ressaltar que algumas linhagens da política da pós-verdade são de origem nobre, como o salutar questionamento das instituições e a ausência de deferência cética para com os líderes, mas muitas forças corrosivas também estão em jogo, como o ressentimento, recrudescido pela prosperidade das elites com a crise financeira de 2008, abalando a confiança popular na opinião de especialistas e instituições estabelecidas. Some-se a isso a evolução da mídia que favorece a fragmentação das fontes de notícias e cria um ambiente perfeito para o compartilhamento de mentiras, boatos e teorias conspiratórias, em uma velocidade jamais imaginada. Mentiras compartilhadas em redes formadas por membros que guardam alto grau de confiança recíproca aniquilam a confiabilidade nas mídias convencionais e tendem a substitui-las. Em um espaço político tomado pela desinformação não há lugar para um debate sério sobre como lidar com as questões controversas. Seu subproduto é a falta de confiança nas instituições, favorecendo o surgimento de outsiders detratores da solução negociada da política.

33 <https://www.economist.com/leaders/2016/09/10/art-of-the-lie> (Acesso em 12/07/2021, às 11:15h).

A esse conjunto de fatores deve ser somada a eclosão de um movimento global de avanço do populismo, aqui compreendido como a concepção de que “o povo” é o sujeito da política e o que o motiva é a certeza de que seus interesses estão em desacordo com os daqueles que são identificados como “as elites”.

É nesse ambiente – de profunda polarização política e no qual os apelos à emoção e à crença pessoal são mais influentes do que os fatos objetivos – que o sistema eletrônico de votação é questionado.

E a desconfiança não tem origem em fatos objetivos, concretamente identificados. Ao contrário, o caldo de cultura é preparado nos chamados “não-fatos”. Irene Lozano, expondo a “arquitetura da polarização”, expõe ilustrativamente que, em janeiro de 2020, a Espanha foi tomada por um intenso debate sobre o voto parental, um mecanismo que concede aos pais o poder de impedir que seus filhos participem em atividades escolares com conteúdo ético, social, moral, sexual ou, em caráter geral, tudo aquilo que esteja relacionado a valores. Sem discutir a conveniência do voto, o problema é que o debate nasceu e foi orientado a partir de três vídeos que foram disseminados na internet, todos eles autênticos em seu conteúdo, mas totalmente descontextualizados. O primeiro mostra um homem nu, deitado, e rodeado de pessoas, onde há uma criança que o toca nos pés e nas mãos; no segundo, uma mulher, perante uma sala de aula, dramatiza uma cena de agressão de gênero; finalmente, no terceiro, uma mulher ensina como colocar um preservativo com a boca. Todos eles foram apresentados como exemplos reais de como os professores espanhóis estavam lecionando as disciplinas de conteúdo ético, mais especificamente de educação sexual. Ocorre que o primeiro vídeo nem havia sido gravado na Espanha, pois se tratava de uma performance do artista brasileiro Wagner Schwartz no MAM, em São Paulo; o segundo era um monólogo teatral sobre uma relação que se tornou violenta, na Universidade Complutense de Madrid; e o terceiro era uma professora médica da Universidade Católica do Peru, da disciplina de saúde sexual e reprodutiva, lecionando a alunos da carreira de obstetrícia. No entanto, todos eles foram divulgados com a falsa informação de que eram atos praticados dentro de salas de aula frequentadas por crianças e foram o estopim de um debate intenso que resultou em uma alteração legislativa.

Ou seja, como ressalta Irene Lozano, o fator que fez eclodir o debate sobre o voto parental e foi vital na formação da opinião pública era um “não-fato”, de modo que “descobrimos que estávamos debatendo sobre um problema inexistente”³⁴. Questionando-se por que um “não-problema” ou “não-fato” era apresentado ao público, ela sustenta que, além de se tratar de uma batalha cultural, há pelo menos três outros propósitos: 1) erodir o debate público, debilitando sua racionalidade; 2) exacerbar a polarização e a divisão da sociedade; 3) reforçar, nos moldes populistas, a desconfiança das elites políticas, educativas, midiáticas ou acadêmicas; 4) desviar a atenção de problemas essenciais; 5) afastar os cidadãos da política³⁵.

O sistema eletrônico de votação brasileiro enfrenta batalha semelhante. São inúmeros os “não-fatos” que sustentam uma desconfiança que se retroalimenta, em uma espécie de deplorável versão do Barão de Münchhausen que, em uma de suas aventuras, consegue fugir do pântano puxando seus próprios cabelos. Eis alguns deles.

Conforme noticiou a *Agência Lupa* de fact-checking, no dia 08/10/2018³⁶, foi publicada uma imagem no Facebook que já contava com mais de 101 mil compartilhamentos até aquele momento, consistente em uma foto de um boletim de urna, no qual o candidato Fernando Haddad (PT) aparecia com 9.909 votos, embora o número total de votos na urna fosse de apenas 477, em uma seção com 777 eleitores. Ao mesmo tempo, Jair Bolsonaro (PSL) e Geraldo Alckmin (PSDB) apareciam com nenhum voto. Ficou demonstrado que se tratou de uma montagem, tendo o TSE apresentado o boletim original, com os mesmos códigos de verificação mostrados na imagem, indicando que Fernando Haddad teve apenas 9 votos, enquanto que Bolsonaro teve 372 e Alckmin, 11. A falsificação era evidenciada não apenas em razão dos dígitos 9 estarem desalinhados do demais números, sugerindo alteração digital da imagem, mas também pelo fato de que os boletins de urna não registram o nome de candidatos sem votos, o que tornaria inconsistente a imagem em que Bolsonaro e Alckmin assim aparecem.

34 LOZANO, Irene. **Son molinos, no gigantes. Cómo las redes sociales y la desinformación amenazan a nuestra democracia**. Barcelona: Editorial Península, 2020.

35 LOZANO, Irene. **Son molinos, no gigantes. Cómo las redes sociales y la desinformación amenazan a nuestra democracia**. Barcelona: Editorial Península, 2020.

36 <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/10/08/verificamos-boletim-haddad/> (Acesso em 13/07/2021, às 21:10h).

Circulou nas redes sociais que uma empresa venezuelana teria fraudado as eleições brasileiras, elegendo Lula e Dilma no período de 2002 a 2014, e também teria alterado o programa das urnas eletrônicas para fraudar as Eleições de 2018³⁷. No entanto, a empresa de tecnologias de votação Smartmatic não era a responsável pelas urnas eletrônicas no Brasil. De acordo com a *Agência Lupa*, “as urnas eletrônicas utilizadas nas eleições brasileiras são fabricadas pela empresa Diebold com base em projetos e sistemas produzidos pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Este mito surgiu porque a Smartmatic foi a vencedora de um edital que previa a compra de 30 mil módulos de impressão de voto, 66 mil bobinas de papel e 25,3 mil cabinas de votação. Mas, no mês seguinte, a empresa foi reprovada no teste de impressão do voto, realizado pelo TSE. A outra empresa licitante também foi desclassificada, fazendo com que, em maio, a licitação fosse definitivamente cancelada”³⁸. Ainda, segundo o TSE, a empresa não é venezuelana e atuou em eleições anteriores apenas como transportadora de urnas, em poucos locais, recebendo as urnas devidamente lacradas nos Tribunais Regionais Eleitorais para entregá-las lacradas nos locais de votação. Em nenhum momento a referida empresa teve acesso a quaisquer dados de programação e nunca foi responsável pela fabricação das urnas brasileiras e nem sequer participou das Eleições 2018³⁹.

Às vésperas das Eleições 2018, circularam nas mídias sociais montagens de capas das revistas *Veja*, *Época* e *Exame*, noticiando falsamente que o diretor de Cooperação e Observação Eleitoral da OEA (Organização dos Estados Americanos), Gerardo de Icaza, identificou uma fraude orquestrada pelo PT para adulterar o resultado das urnas eletrônicas. A agência de checagem *Aos Fatos* esclareceu que “Icaza veio ao Brasil como parte da missão de observadores da OEA e deu declaração no sentido oposto: ‘Conseguimos usar e ver a urna em todo seu funcionamento e diria que não temos, neste momento, preocupações sobre a segurança da urna. Desde 2002, em todo o território brasileiro já se utiliza a urna

37 <https://www.tse.jus.br/hotsites/esclarecimentos-informacoes-falsas-eleicoes-2018/empresa-venezuelana-e-responsavel-pelas-urnas-eletronicas.html> (Acesso em 14/07/2021, às 10:19h).

38 <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/10/06/mitos-eleitorais-urna-smartmatic/> (Acesso em 14/07/2021, às 10:48h).

39 <https://www.tse.jus.br/hotsites/esclarecimentos-informacoes-falsas-eleicoes-2018/empresa-venezuelana-e-responsavel-pelas-urnas-eletronicas.html> (Acesso em 14/07/2021, às 10:51h).

eletrônica e nunca houve fraude comprovada', afirmou à Folha de S.Paulo. A própria OEA publicou um desmentido no Twitter nesta quarta-feira (26)"⁴⁰.

Uma publicação que circulou pelas mídias sociais entre os dois turnos de votação da eleição presidencial de 2018, em nome da URSAL (União das Repúblicas Socialistas da América Latina) apresentava um manifesto dessa suposta entidade que atribuía a si um controle sobre as atividades do TSE, afirmando que impediu a vitória do candidato Jair Bolsonaro no 1º turno e que repetiria a estratégia no 2º, pois “nós contamos os votos, nós temos o poder” sobre a “nossa querida urna do FHC”. E continua: “Para vocês que comentam feito doidos ‘Bolsonaro’ em todos os posts e garantem que ele vai vencer, fiquem sabendo que quem faz a apuração dos votos é uma empresa venezuelana ligada à Sebin e ao Maduro. É uma equipe ligada ao Maduro que conta os votinhos de vocês brasileiros. Vocês acreditam mesmo que vamos deixar vocês ganharem e perdermos o país mais importante da América depois dos EUA? Não se preocupem camaradas, Bolsonaro não vai vencer, podem ficar tranquilos. Se por acaso ele realmente for passar o Haddad, simplesmente vamos travar a contagem como fizemos várias vezes ao longo do dia 7 e vamos jogar os votos dele no lixo, até que o Haddad vença, por milésimos claro, mas vai vencer”⁴¹. A falsidade tem início com a inexistência da pretendida autora da publicação, a URSAL, que é apenas uma sigla ironicamente inventada pela socióloga Maria Lucia Victor Barbosa para criticar um encontro do Foro de São Paulo, realizado em Havana, declaradamente inventada como uma crítica paralela à extinta União Soviética. No entanto, como consta em matéria do jornal O Estado de S.Paulo, para “um razoável volume de usuários das redes sociais, a Ursal existe ou está em vias de sair do papel, graças a uma conspiração da esquerda. Vários formadores de opinião da direita — que acreditam na existência de um plano da esquerda de integração dos países da América Latina — divulgaram que a sigla Ursal pode ter sido inventada, mas que a ideia é real”⁴². A inexistente entidade ainda

40 <https://www.aosfatos.org/noticias/diretor-da-oea-nao-identificou-fraude-nas-urnas-eletronicas-capas-de-revistas-sao-falsas/> (Acesso em 14/07/2021, às 11:10h).

41 https://twitter.com/Ca_Moredi/status/1051230558670516225/photo/1 (Acesso em 02/08/2021, às 10:33h).

42 <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/termo-ursal-foi-criado-como-brincadeira-e-agora-alimenta-teorias-conspiratorias/?amp> (Acesso em 02/08/2021, às 10:37h).

teria o poder de manipular a apuração e totalização dos votos, além de ressuscitar a narrativa de controle venezuelano sobre as eleições brasileiras.

A lista é extensa e é provável que, neste exato momento que o texto é escrito ou lido, uma nova esteja sendo produzida ou disseminada, em uma estratégia típica da propaganda nazista do engano tonificado pela repetição. Na Psicologia, trata-se daquilo que é conhecido como “efeito de repetição”, explorando o fato de que as pessoas tendem a tomar como autênticas aquelas afirmações que já foram ouvidas antes, mesmo que sejam falsas, apenas por lhes parecerem mais familiares. Nunca a manipulação e a fraude foram usadas tão abertamente como estratégia de subordinação política da verdade. Aproxima-se a predição de George Orwell de que numa época de mentiras universais, dizer a verdade passa a ser um ato revolucionário.

Já foi dito que as teorias conspiratórias inconsistentes são aquelas que se formam à margem da verdade e que revelam um “espírito conspiratório” na sua arquitetura explicativa. De fato, uma teoria, como bem destaca Daniel Levitin, não é apenas uma ideia: “é uma ideia baseada numa cuidadosa avaliação de evidência. E não uma evidência qualquer – estamos falando de evidência relevante ao assunto em questão, coletada de forma rigorosa e imparcial”⁴³. Uma teoria da conspiração não é necessariamente “errada”. É uma teoria e, como tal, requer evidências para apoiá-la ou se opor a ela⁴⁴.

Esse rigor nas evidências é o elemento ausente nas teorias da conspiração injustificadas, dada a privação de verdade factual que as sustente. E nem se exige aqui a verdade que informa a especulação filosófica ou orienta o estudo científico, mas apenas aquela referida por Hannah Arendt, própria da política, ou seja, aquela que capta a realidade a partir de evidências sujeitas ao debate acerca de sua força para provar os fatos, tornando o conhecimento confiável, livre de falsidades e erros. Portanto, mesmo que não se reclamem as verdades absolutas, é certo que esse debate sobre as evidências tem limite, pois mesmo que as pessoas tenham direito

43 LEVITIN, Daniel J. **O guia contra mentiras: como pensar criticamente na era da pós-verdade.** Tradução de Leonardo Alves. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

44 USCINSKI, Joseph E.; EDELSON, Jack; ALDUNCIN, Alexander; KREWSON, Christopher & SIEJA, James A. The effect of conspiratorial thinking and motivated reasoning on belief in election fraud. **Political Research Quarterly**, vol. 70. Issue 4, (2017): 933-946.

a uma opinião sobre alguns fatos, é certo que ninguém faz jus a seus próprios fatos. Nas palavras de Hannah Arendt, “mesmo que admitamos que cada geração tem o direito de escrever sua própria história, não admitimos mais nada além de ter ela o direito de rearranjar os fatos de acordo com sua própria perspectiva; não admitimos o direito de tocar na própria matéria fatural”⁴⁵. E prossegue: “Para ilustrar esse ponto, e como uma desculpa para não continuar a repisar esse tema: durante a década de 20, conforme conta a história, Clemenceau, pouco antes de sua morte, travava uma conversa amigável com um representante da República de Weimar sobre a questão da culpa pela eclosão da Primeira Guerra Mundial. ‘– O que, em sua opinião – perguntou este a Clemenceau – pensarão os historiadores futuros desse tema espinhoso e controverso?’ Ele replicou: ‘– Isso não sei. Mas tenho certeza de que eles não dirão que a Bélgica invadiu a Alemanha.’ Aqui, estamos interessados em dados dessa espécie, brutalmente elementares e cuja indestrutibilidade tem sido admitida tacitamente até mesmo pelos seguidores mais extremados e rebuscados do historicismo”⁴⁶.

O problema posto pela pós-verdade deriva da constatação de que até mesmo fatos indisputáveis como “a Alemanha invadiu a Bélgica” são agora desconsiderados e substituídos por “fatos alternativos” que se encaixam mais adequadamente às emoções e crenças pessoais. Daí a afirmação de Lee McIntyre, no sentido de que o “pós” não denota algo que vem depois, mas traduz que a verdade passou a ser irrelevante⁴⁷. Ainda que o mundo político sempre tenha sido habitado por mentiras, como adverte Hannah Arendt, a novidade e o desafio que hoje se impõem é que não há um preço a pagar por aqueles que são desmascarados. A mentira de ontem é naturalmente substituída pela de hoje, em uma sucessão contínua, sem qualquer censura por parte do eleitorado.

Essa negação da verdade é coerente com o avanço populista que, mesmo sendo de difícil definição, por compreender espécies diferentes de movimentos e geralmente explorar a herança e as características específicas de cada nação, encerra a qualidade comum de tentar mobilizar as massas e apelar para o povo contra as elites. Esse antielitismo se exerce pelo confronto às autoridades legítimas

45 ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro W. Barbosa de Almeida. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 296.

46 ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro W. Barbosa de Almeida. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 296.

47 MCINTYRE, Lee C. **Post-truth**. Cambridge: MIT Press, 2018, p. 5.

ou às instituições que afiançam o funcionamento da democracia, com o claro propósito de enfraquecer-las e romper os mecanismos de controle. Os meios institucionais tradicionais como a grande mídia, a classe política, os partidos políticos, o poder judiciário, o processo eleitoral, a Constituição etc. são identificados como instrumentos a serviço dos interesses de poderosos, contra o que o populista luta diuturnamente pela redenção do “povo”.

Se as elites são o inimigo, seu aliado é o “povo”, cuja histórica dificuldade conceitual é resolvida pela identificação com a voz dos cidadãos comuns, na “maioria silenciosa”, no cidadão esquecido, constituindo-se na única forma genuína de governança democrática, mesmo quando em conflito com representantes eleitos. O exemplo ilustrativo está no discurso de posse do ex-presidente Donald Trump, lembrado por Pippa Norris: “Estamos transferindo o poder de Washington DC e devolvendo-o para vocês, o povo americano...”⁴⁸. É possível, portanto, compreender o populismo “como uma ideologia que considera a sociedade separada em dois grupos homogêneos e antagônicos – ‘o povo puro’ e ‘a elite corrupta’ – e sustenta que a política deve ser uma expressão da vontade geral do povo”⁴⁹. Essa visão maniqueísta é deliberada e tem o indisfarçável propósito de dividir a sociedade entre amigos e inimigos. Os oponentes não são apenas pessoas com prioridades e valores diferentes, eles são apontados como essencialmente maus e desprezíveis, o que permite o reconhecimento de um inimigo comum, operando uma cisão da sociedade em dois campos antagônicos. A dissolução da ideia de povo como corpo político, no sentido consagrado pela democracia liberal, marcada pela presença constante de compromissos e entendimentos, encerra a disputa baseada na oposição de interesses ou disputa de poder para substitui-la pelo ódio que separa, social e moralmente, “nós” e “eles”.

Ao qualificar a oposição como inimiga, o populista necessita manter seus apoiadores em constante vigília, o que se realiza pela produção contínua de crises que não são apenas econômicas, políticas e sociais, mas, de certa forma, apocalípticas, associadas à ideia de que apenas um dos grupos – povo ou elite – triunfará. Daí o irônico conselho de Simon Tormey aos populistas: “nunca desperdice uma crise!”⁵⁰, pois é ela que manterá sua base mobilizada.

48 NORRIS, Pippa & INGLEHART, Ronald. **Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism**. New York: Cambridge University Press, 2019, p. 5.

49 MUINDE, Cas. The populist zeitgeist. **Government & Opposition**. vol. 39, iss. 3 (2004), p. 543.

50 TORMEY, Simon. **Populism**. Oxford: Oneworld Publications, 2019.

O maniqueísmo, potencializado por sucessivas crises, reclama um enredo que identifique, distintamente, quem exerce os papéis de mocinho e vilão, o que só é possível por meio de uma linguagem simples, direta e redutora da complexidade. Ao lado da simplicidade da linguagem, o populismo se beneficia da crise de vigilância epistêmica, típica da pós-modernidade, e busca o controle do discurso pela manipulação dos vieses cognitivos, potencializados pelos mecanismos típicos de uma sociedade hiperconectada.

O manejo das emoções, como lembra Irene Lozano, é essencial à política e à vida e os estudos da neurociência têm revelado, especialmente a partir da obra de António Damásio, que a emoção é “parte integrante do processo de raciocínio e pode auxiliar esse processo ao invés de, como se costumava supor, necessariamente perturbá-lo”⁵¹. Mas o populismo é emocional em outro aspecto: “ele deixa de utilizar a razão de forma argumentativa, é dizer, na maneira em que ela é mais produtiva, mais eficiente e mais benéfica do ponto de vista social. O populismo não argumenta: narra. Ele conta histórias. E sua capacidade de fazê-lo é ilimitada, visto que não tem propósitos éticos, senão apenas finalidades de poder. O populismo, mediante narrativas, captura com mais eficácia a imaginação dos cidadãos e deixa de lado a racionalidade e sua função primordial de argumentação social, imprescindível para a cooperação humana e para a tomada de melhores decisões, rumo ao avanço das sociedades”⁵². Agem, nas palavras de Simon Tormey, como os diretores de cinema que sabem que “o público gosta de clareza de propósito”, de modo que o enredo pode ser complexo, mas os vilões são claramente marcados: “o populismo é para a política o que Hollywood é para o cinema”⁵³.

Mesmo tendo vidas autônomas, essas características unem teorias conspiratórias e populismo. O manual de instruções segue um roteiro mais ou menos constante⁵⁴:

1. Levante questões sobre algum assunto polêmico, muitas vezes a partir de *fake news*, com a deliberada finalidade de chamar a

51 DAMÁSIO, António R. **O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano**. Tradução de Dora Vicente e Georgina Segurado. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 12.

52 LOZANO, Irene. **Son molinos, no gigantes. Cómo las redes sociales y la desinformación amenazan a nuestra democracia**. Barcelona: Editorial Península, 2020, p. 215-216.

53 TORMEY, Simon. **Populism**. Oxford: Oneworld Publications, 2019.

54 MCINTYRE, Lee C. **Post-truth**. Cambridge: MIT Press, 2018, p. 115, com algumas adaptações.

atenção, pois a mensagem sensacionalista provoca resistência do *establishment*. Com isso, o populista pauta os assuntos de sua preferência, fixando a agenda de discussão social;

2. Não forneça evidências, além da própria convicção, e exceda no uso da emoção, elemento fundamental para a formação das tribos;

3. Insista que a imprensa e as instituições não são confiáveis, pois estão comprometidas com as elites. Há dois efeitos aqui: o primeiro é semear a dúvida e a confusão informacional; o segundo, mais sutil, é forçar a própria imprensa tradicional a oferecer uma paridade às diversas posições, como forma de reafirmar sua imparcialidade, gerando a falsa equivalência das visões em disputa, além de participar, ingenuamente, do processo de disseminação;

4. Diante de tal incerteza, as pessoas estarão mais propensas a se curvar à ideologia populista e se entregar ao viés da confirmação, escolhendo acreditar apenas no que se encaixa em suas noções preconcebidas, especialmente porque, aparentemente, todas as posições são igualmente defensáveis;

5. Consolidada a dúvida e reforçadas as convicções, o sistema é retroalimentado por novas *fake news*, o que amplifica a mensagem populista. A mensagem exaustivamente repetida aciona os processos psicológicos de aceitação;

6. Com isso, as pessoas acreditarão no que diz o populista, apenas porque ele disse, inaugurando um redundante sistema autopoiético. A crença passa a ser tribal, pois não é preciso muito para fazer as pessoas acreditarem naquilo que querem acreditar, especialmente se isso está sendo dito por alguém que é visto como um líder redentor. Nesse cenário, nem mesmo as verdades factuais são suficientes para dissuadir os crentes que, no limite, se empenham apenas para adaptar suas convicções aos fatos revelados.

A desinformação que coloca o sistema eletrônico de votação brasileiro no centro do debate se localiza na confluência entre a teoria conspiratória e o populismo. Em estudo dedicado ao tema, Joseph Uscinski e outros tratam

as crenças sobre casos específicos não comprovados de fraude eleitoral como teorias da conspiração porque se enquadram na definição clássica: crenças acusatórias infundadas postulando pequenos grupos trabalhando em segredo, para seu próprio benefício e contra o bem comum. O bem comum, neste caso, é o governo da maioria a partir de eleições livres e justas. Para

simplificar, usamos fraude eleitoral como um termo geral para nos referirmos a todas as formas de fraude que podem afetar as eleições, incluindo votos múltiplos ou ilegais, supressão de eleitores, suborno, truques sujos e contagem fraudulenta⁵⁵.

No caso do sistema brasileiro de votação, por meio de “urnas eletrônicas”, afastada a possibilidade de acesso externo ao equipamento, haja vista a inexistência de conexão à rede mundial de computadores, a fraude só poderia ser perpetrada pelo próprio órgão de governança eleitoral que atuaria na adulteração do *software* de gerenciamento do processo de votação ou mesmo de totalização. Portanto, a teoria pressupõe a existência de um grupo de atores que, por meio de um acordo e ações secretos, buscam direcionar o resultado eleitoral em favor de alguns candidatos previamente definidos pelo grupo, em violação à livre escolha feita pelos eleitores, a partir de um plano sofisticado e detalhado que foi desenvolvido e executado intencionalmente, com sucesso, ocultando a realidade conspiratória por meio de uma aparente regularidade do processo eleitoral.

Como visto ao longo do texto, trata-se de um relato típico de uma teoria conspiratória. Sua desqualificação como uma teoria sobre uma efetiva conspiração, porém, tem início com a inexistência absoluta de uma base factual. Reitere-se que a referência à “base factual” não é a reivindicação de provas definitivas ou a demonstração categórica da trama bem sucedida que orquestrou a fraude, o que seria capaz de converter a mera teoria em uma revelação incontroversa da conspiração. O que se requer é a apresentação de fatos que permitam a formação de um conhecimento fundamentado, livre de falsidades e erros. Porém, o que se observa é um abuso do efeito de repetição de fatos inverídicos.

Daniel Kahneman, prêmio Nobel de Economia, em 2002, por seus estudos sobre Economia Comportamental, pesquisou a influência dos aspectos emocionais na tomada de decisões. Para ele, existem dois sistemas de processamento cerebral: o sistema 1 que é rápido, automático, inconsciente, dirigido por emoções e associações e que não requer muito esforço; e o sistema 2 que é lento, deliberativo, baseado em regras e que utiliza cálculos conscientes para chegar a decisões. A maior surpresa decorrente de

55 USCINSKI, Joseph E.; EDELSON, Jack; ALDUNCIN, Alexander; KREWSON, Christopher & SIEJA, James A. The effect of conspiratorial thinking and motivated reasoning on belief in election fraud. **Political Research Quarterly**, vol. 70. Issue 4, (2017): 933-946.

seus estudos é a conclusão de que o sistema 1 é responsável pela grande maioria de nossas decisões e julgamentos, por exigir menor esforço e gasto de energia. A partir dessa “avareza cognitiva”, pensamos apenas

o suficiente para encontrar uma explicação plausível, ainda que superficial. Tendo chegado a uma conclusão, crença ou ponto de vista, nossa tendência é a de buscar evidências que possam sustentá-la, e não envolver muito esforço para criar cenários alternativos. A avareza cognitiva conduz a uma satisfação com o resultado obtido, e costuma-se evitar o gasto de energia para buscar outras possibilidades⁵⁶.

Daniel Kahneman salienta que o cérebro é uma máquina associativa e sua característica essencial é operar apenas com ideias ativadas e disponíveis: “Informação que não é recuperada (nem mesmo inconscientemente) da memória poderia perfeitamente nem existir. O Sistema 1 se sobressai em construir a melhor história possível a incorporar ideias presentemente ativadas, mas ele não considera (nem pode) informação que não detém”⁵⁷. O cérebro seria, assim, uma “máquina de tirar conclusões precipitadas”, o que explica a existência e atuação de vieses cognitivos como algo natural na tomada de decisões e formação de julgamentos. Em face da importância das conclusões precipitadas para a compreensão do pensamento intuitivo com base em evidência limitada, ele criou uma abreviatura desajeitada para isso: WYSIATI (what you see is all there is, ou “o que você vê é tudo que há”).

Uma forma de instaurar esse “conforto cognitivo” é estabelecer uma sensação tranquilizadora de familiaridade decorrente do “efeito de mera exposição”, segundo o qual, quanto mais uma pessoa está exposta a um estímulo inicialmente neutro, maior é a tendência a aceitar a mensagem como algo positivo, colaborando na sua aceitação para tomada de decisões. Para Kahneman, “qualquer coisa que torne mais fácil para a máquina associativa funcionar com suavidade também vai predispor crenças. Um jeito confiável de fazer as pessoas acreditarem em falsidades é a repetição frequente, pois a familiaridade não é facilmente distinguiável da verdade. Instituições autoritárias e marqueteiros sempre souberam

56 COSENZA, Ramon M. **Por que não somos racionais: como o cérebro faz escolhas e toma decisões**. Porto Alegre: Artmed, 2016.

57 KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Tradução de Cásio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012, p. 111.

desse fato”⁵⁸ e as *fake news* e as teorias conspiratórias prosperam nesse ambiente.

Se os efeitos de repetição se operam, mesmo diante de um estímulo neutro, com muito mais eficácia atuará quando estiver em jogo valores, crenças e posições políticas e ideológicas.

Em outro livro que se tornou um clássico, Leon Festinger ressaltou que os indivíduos esforçam-se para realizar um estado de coerência consigo mesmo, ajustando aquilo que eles sabem (ou creem) com o que fazem. Quando se verifica alguma incoerência (chamada por Festinger de “dissonância”), eles procuram ajustá-la ao seu conjunto de crenças, de modo a restaurarem o estado de coerência, afastando o mal-estar psicológico, o que ajuda a compreender eventual inexistência de conformidade entre os elementos cognitivos e a realidade. Suas hipóteses básicas são: “1. A existência de dissonância, ao ser psicologicamente incômoda, motivará a pessoa para tentar reduzi-la e realizar a consonância. 2. Quando a dissonância está presente, a pessoa, além de procurar reduzi-la, evitaráativamente situações e informações suscetíveis de aumentar a dissonância”⁵⁹.

Uma das razões para a crença autêntica em *fake news* ou teorias conspiratórias que subvertem os fatos conhecidos e a verdade factual objetiva é a necessidade de ajustar o conjunto de crenças à nova informação. É o que tem sido identificado como viés de confirmação que se constitui na tendência de procurar ou interpretar os fatos de acordo com as próprias crenças, expectativas ou hipóteses pré-existentes. “Ele nos leva a valorizar e prestar mais atenção aos fatos que se encaixam em nossas crenças do que àqueles que as desafiam. Se temos uma teoria, geralmente percebemos melhor as evidências que a confirmam, e tendemos a ignorar as que falam contra ela”⁶⁰. Ou seja, o necessário ajuste de crenças com o fim de criar um estado de coerência cognitiva nem sempre é racional. Na política, campo privilegiado das ideologias e paixões humanas, as ilusões cognitivas amplificam-se e esse ajuste se torna ainda mais inevitável.

58 KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar.** Tradução de Cásio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012, p. 82.

59 FESTINGER, Leon. **Teoria da dissonância cognitiva.** Tradução de Eduardo Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 12.

60 CONSENZA, Ramon M. **Por que não somos racionais: como o cérebro faz escolhas e toma decisões.** Porto Alegre: Artmed, 2016.

Uma circunstância que dificulta a superação racional da dissonância cognitiva é a condição imposta pela tribalização no ciberespaço, cuja vontade de estar junto, na ideia de tribalismo de Michel Maffesoli⁶¹, nos força a acreditar na mesma coisa que o grupo acredita. Quando as crenças são compartilhadas, até os erros mais absurdos são racionalizados, fazendo com que até mesmo as evidências de nossos sentidos sejam abandonadas: “assim como buscamos harmonia em nossas crenças, procuramos conformidade com as crenças que estão a nosso redor”⁶².

Além de todas essas questões que circundam o problema da verdade factual e a capacidade cognitiva de transpô-la, é preciso submeter à análise pelo menos três condições que poderiam, ou não, viabilizar as teorias conspiratórias sobre o sistema eletrônico de votação no Brasil. São elas: a) sua persistência e extensão; b) a arquitetura institucional da Justiça Eleitoral; c) os sistemas de segurança das urnas eletrônicas.

Quanto à primeira, as teorias conspiratórias sobre o sistema eletrônico de votação apontam a existência de uma conspiração longínqua e persistente. Mesmo aqueles que postulam a ocorrência de fraude em alguma eleição específica – contrariados, muitas vezes, com o resultado negativo ou sustentando uma narrativa de superação contra as forças do *establishment* – fundamentam suas teorias em um histórico longo de fraudes. Além disso, concentrando suas críticas ao TSE, responsável pela geração dos *softwares* que gerenciam o sistema eletrônico de votação, as teorias conspiratórias dirigem-se aos pleitos de abrangência nacional, mais especificamente às disputas para os cargos de vice e de presidente da república. Isso representa um período de 25 anos e o envolvimento de servidores de 27 tribunais regionais e 2.645 zonas eleitorais. Mesmo admitindo que o grupo conspiratório desenvolva suas ações, primordialmente, no TSE, é inevitável a participação conjunta de servidores dos tribunais regionais e das zonas eleitorais, responsáveis pela operacionalização das urnas eletrônicas, especialmente porque diversas urnas, de forma aleatória, passam pelo teste de integridade e o sucesso da conspiração depende, necessariamente, da aprovação nesses testes, pois, do contrário, a fraude já teria sido desmascarada.

61 MAFFESOLI, Michel. **O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa**. Tradução de Maria de Lourdes Menezes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

62 MCINTYRE, Lee C. **Post-truth**. Cambridge: MIT Press, 2018, p. 39.

A segunda condição é a arquitetura institucional da Justiça Eleitoral, especialmente quanto à composição de seus juízes. Mesmo que a Justiça Eleitoral tenha funcionamento permanente, seus magistrados são detentores de mandatos curtos, sem vínculos estáveis, sendo oriundos do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Comum Federal e Estadual e Ordem dos Advogados do Brasil. É o que se convencionou denominar, até de uma certa forma pejorativa, “justiça emprestada”, cujo rezvezamento se justifica pela potencial violação da imparcialidade e ameaça de eventual partidarização dos juízes eleitorais. Some-se a isso, uma administração formada por servidores concursados, sem qualquer espécie de controle político-ideológico no recrutamento.

A terceira condição diz respeito aos sistemas de segurança das urnas eletrônicas que são, basicamente, um computador, sem qualquer conexão à internet ou qualquer outro tipo de rede, que opera com programas e dados. Os programas definem uma rotina de comportamento, a partir dos dados que são inseridos, para habilitação do eleitor, registro dos votos e sua totalização. As urnas possuem 30 camadas de segurança que protegem o sistema de eventual tentativa de invasão, além de um arquivo denominado “log da urna” que opera como uma caixa preta, registrando todas as operações que foram realizadas, cujo relatório é fornecido a todos os partidos políticos. Seis meses (atualmente, um ano) antes da eleição, iniciam-se as auditorias, com ampla participação da sociedade e órgãos oficiais de controle como Polícia Federal, Forças Armadas, Ministério Público, OAB e partidos políticos, desde o desenvolvimento dos programas, até o acesso ao chamado código-fonte. O Teste Público de Segurança permite o acesso às urnas para que sejam deliberadamente atacadas por qualquer pessoa que pretenda participar, com o fim de detectar alguma vulnerabilidade, para posterior aperfeiçoamento das diversas camadas de proteção. Após a realização desses procedimentos, o programa que alimenta as urnas, após receber as assinaturas de diversas autoridades e dos partidos políticos que assim desejarem, é guardado em um cofre e permanece acessível a qualquer pessoa, em qualquer tempo. Posteriormente, esse programa é enviado a todos os tribunais regionais para alimentação das urnas e a inserção só é possível se houver a certificação daquelas assinaturas. No dia da votação, todas as ocorrências ficam registradas na urna, desde a emissão da “zerésima”, até a emissão do boletim de urna com o registro de

todos os votos recebidos pelos candidatos. Encerrada a votação, os resultados de cada urna são transferidos quase que instantaneamente, de forma criptografada, por um canal exclusivo para totalização no TSE. Mesmo na improvável hipótese de interceptação e alteração desses dados, sempre remanescem os registros já impressos e disponibilizados pelo boletim de urna, de modo que eventual discrepância é facilmente corrigível e detectável. Além disso, na véspera da eleição, são sorteadas 100 urnas já prontas e entregues para serem utilizadas nos locais de votação para realização do teste de integridade e uma empresa de auditoria simula votações em sessão pública para certificar que a votação inserida corresponde ao resultado apresentado pela urna eletrônica. Por fim, existe o registro digital do voto (RDV) que, sem quebrar o sigilo do voto, armazena todas as informações brutas que são digitadas no teclado, em formato de tabela, com os dados embaralhados, o que garante uma outra forma de contagem dos votos.

David Robert Grimes⁶³, em artigo dedicado ao tema da viabilidade de crenças conspiratórias, estabeleceu um modelo matemático para conspirações envolvendo múltiplos atores e longo período de tempo, analisando os fatores que influenciam o sucesso e o fracasso de uma conspiração. Mesmo estando além do objeto do presente estudo, é possível tomar de empréstimo algumas variáveis que impactam a construção do modelo. Para Grimes, em toda conspiração há uma precaução elevada quanto à ocultação de suas atividades, pois sua revelação significa seu insucesso. Portanto, o segredo está no coração das conspirações. Os eventuais vazamentos podem ser intencionais ou acidentais, não sendo descartada a hipótese das ações e planos serem revelados por agentes externos. Da mesma forma, impactam no êxito da conspiração o tempo de duração e o número de conspiradores, em uma relação direta, tal como a rotatividade das pessoas que têm alguma relação com as ações e os planos conspiratórios. Outro ponto relevante é se a conspiração depende de um único evento ou de uma sucessão de atos.

As teorias conspiratórias que envolvem o sistema eletrônico de votação brasileiro reúnem essas variáveis em grau bastante elevado, o que torna improvável seu sucesso.

Como foi ressaltado, essas teorias apontam a existência de uma conspiração longínqua e persistente, pois seus formuladores

63 GRIMES, David Robert. On the viability of conspiratorial beliefs. **Public Library of Science (PLoS)**, vol. 11. Issue 1, (2016).

denunciam uma fraude originária no sistema, sendo comum a associação com a ideia de que se trata da “querida urna do FHC”, em uma referência à sua instituição legal em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso era o presidente da república. Ela também é persistente, pois as denúncias não se limitam a uma eleição específica, mas definem o TSE como uma amostra do chamado “estado profundo” (Deep State), ou seja, a ideia de uma rede secreta de burocratas e políticos profissionais controlando a sociedade nos bastidores.

Da mesma forma, considerando a complexa descentralização das ações administrativas envolvendo as urnas eletrônicas, em um sistema de divisão e compartilhamento de tarefas entre 27 tribunais regionais e 2.645 zonas eleitorais, em todo território nacional, há uma elevação significativa das dificuldades para controlar o segredo da conspiração. Como já foi lembrado, diversas urnas eletrônicas são submetidas ao teste de integridade, de forma aleatória, o que exigiria um concerto de ações de encobrimento, ampliando, necessariamente, o número de conspiradores e, por consequência, os riscos de quebra do segredo. Aliás, tendo em vista que é bastante curto o tempo entre o sorteio das urnas e o efetivo teste de integridade, o prévio acordo entre os envolvidos já deveria estar estabelecido, o que eleva exponencialmente o universo de conspiradores.

Outra premissa importante apontada em diversos estudos sobre teorias conspiratórias é a presença de fortes vínculos de compromisso entre os conspiradores. De fato, tratando-se da prática de atos ilegais e, principalmente, de atos que atingem o coração da sociedade como é a representação política, origem da formação de seus mais diversos direitos e obrigações, é essencial a presença de sólidos laços de confiança que não se formam facilmente. Para isso, é necessário um longo tempo de convivência, um compartilhamento de crenças e ideologias e um proveito comum das ações conspiratórias. A arquitetura institucional da Justiça Eleitoral, porém, não permite a formação desses requisitos. A composição dos tribunais (TSE e regionais) é marcada pela alta rotatividade e a substituição dos magistrados não se dá em um mesmo momento, de modo a permitir a formação de um grupo coeso em seus propósitos ilícitos e de alto risco. Além disso, o tempo de duração dos mandatos é excessivamente breve, incapaz de consumar um ciclo mínimo de formação de mútua confiança que, nas conspirações,

é exigida em elevado grau. A origem heterogênea da composição não colabora na formação das alianças. O encontro casual em um ambiente naturalmente marcado por disputas não favorece a abertura, mas, inversamente, suscita o distanciamento e a desconfiança. Ademais, pesquisas mostram que a magistratura tem perfil dissimilar em muitos aspectos⁶⁴, o que se agrava, no caso da Justiça Eleitoral, pela participação de integrantes da advocacia, dificultando os ajustes de um complô.

Ainda sob esse prisma, a administração da Justiça Eleitoral é composta por um corpo permanente de servidores concursados, inclusive no setor de tecnologia da informação, o que reforça sua constituição político-ideológica heterogênea. Os cargos de chefia têm relativa rotatividade com as mudanças de gestão que ocorrem a cada biênio. A relação entre a direção dos tribunais e o corpo de servidores é marcada pela formalidade natural decorrente da ausência de prévia e contínua convivência. Por se tratar de uma estrutura federal, raramente essa relação é precedida por algum laço de amizade, considerando que, nos Tribunais Regionais, os órgãos dirigentes são formados por desembargadores estaduais.

Tendo em conta que uma conspiração para fraudar o sistema de votação não é trivial – especialmente porque os magistrados não têm conhecimento técnico para tanto e nem fazem, em razão do ofício, intervenções no sistema –, o sucesso do conluio pressupõe um inimaginável ajuste entre magistrados e servidores sem quaisquer laços pretéritos de cumplicidade. A continuidade e persistência da fraude ainda teria que contar com uma espécie de “passagem de comando” da organização aos novos dirigentes, elevando os riscos de fracasso. Mesmo entre os presidentes do TSE – todos oriundo do Supremo Tribunal Federal (STF) – não há garantia dessa continuidade, reflexo, talvez, da heterogeneidade política dos presidentes da república que os nomearam. Felipe Recondo e Luiz Weber lembram uma fala do ex-ministro do STF Sepúlveda Pertence, no sentido de que

o Supremo era um arquipélago de onze ilhas incomunicáveis – os colegas não se frequentavam, não eram amigos, não criavam laços que facilitassem a comunicação. Consequentemente, não coordenavam os votos diante de um caso paradigmático, os cha-

⁶⁴ VIANA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de & BURGOS, Marcelo Baumann. Quem somos: a magistratura que queremos. Rio de Janeiro: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), 2018. https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa_completa.pdf (Acesso em 11/08/2021, às 9:06h).

mados *leading cases*. Embora cercadas de água, as onze ilhas ainda formavam um arquipélago. Uma metáfora até elegante, se comparada à imagem cunhada pelo juiz da Suprema Corte americana, Oliver Wendell Holmes, que descrevia seu tribunal como ‘nove escorpiões numa garrafa’⁶⁵.

Mesmo admitindo um certo exagero nessa avaliação, não é crível que este seja um ambiente propício à formação de conspirações tão audaciosas.

Essa perspectiva distorcida é favorecida por uma compreensão equivocada do funcionamento da burocracia estatal, associada à tendência de algumas pessoas à criação automática de sentido, seja pela percepção de padrões, seja pela detecção de intencionalidade. A percepção de padrões, como explica Jan-Willem van Prooijen, é a tendência da mente humana de “conectar pontos”, dando sentido aos fatos, percebendo relações significativas e causais entre pessoas, objetos, e eventos, enquanto que a detecção de intencionalidade refere-se à tendência das pessoas de reconhecer propósitos nas ações alheias⁶⁶. As teorias da conspiração elevam essa “criação automática de sentido” à sua máxima potência. Elas não são capazes de admitir que os eventos são muitas vezes aleatórios, pressupondo, sempre, um plano sofisticado, detalhado e inteligente entre os conspiradores. Não há dúvida de que a vida social e política está repleta de tramas e encobrimentos, mas é preciso reconhecer que as resultantes fáticas são oriundas de eventos múltiplos e, na maioria dos casos, não relacionados. O equívoco das teorias conspiratórias é reduzir todos eles a um único denominador comum, pois há vários elementos que interferem no curso dos acontecimentos e a política é movida por ações coordenadas e descoordenadas, o que torna o futuro incerto, inclusive as conspirações. Como adverte Jovan Byford,

conspirações reais raramente funcionam de acordo com o planejado, e uma razão para isso é precisamente porque existem muitas conspirações diferentes acontecendo ao mesmo tempo. Entre qualquer instância de intenção, conluio ou designio e o resultado desejado não é apenas “uma estrutura mais ou menos resiliente ou frágil de instituições e tradições” com todos os seus elementos imprevisíveis e imprevistos, mas também outros

65 RECONDÓ, Felipe & WEBER, Luiz. **Os onze: o STF, seus bastidores e suas crises.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

66 PROOIJEN, Jan-Willem van. **Psychology of conspiracy theories.** New York: Routledge, 2018, p. 40.

indivíduos e organizações (jornalistas, investigadores de fraude, pesquisadores, rivais políticos, promotores e outros) com seus próprios (muitas vezes ocultos) objetivos⁶⁷.

Coerente com isso, Karl Popper já havia argumentado que, na história, é impossível esse tipo de ação coordenada em grande escala imaginada pelos teóricos da conspiração, em razão da inevitabilidade de consequências não intencionais em sociedades complexas: em uma sociedade plural, vigiada e contenciosa, nada sai exatamente como pretendido. Cass Sunstein também observa que os teóricos da conspiração, normalmente, superestimam a competência e a discrição de funcionários e burocracias que se supõe serem capazes de elaborar e executar planos secretos sofisticados - apesar de abundantes evidências de que em sociedades abertas, a ação do governo geralmente não permanece secreta por muito tempo. Enquanto que, em sociedades fechadas, os segredos são muito mais fáceis de guardar, naquelas em que a imprensa é livre e quando os sistemas de *check and balance* estão em vigor, o governo não consegue esconder facilmente suas conspirações por muito tempo, de modo que, em tais sociedades, os grupos poderosos não conseguem manter segredos obscuros por longos períodos⁶⁸.

No caso brasileiro, a persistência da conspiração se torna inexplicável pela alternância proporcionada pelo sistema eletrônico de votação entre correntes políticas opostas. Essa alternância deveria ser vista como uma falha estrutural da conspiração, colaborando para a formação de dissidências e aparecimento de inconfidentes do complô. O tempo, a continuidade, a abrangência espacial e o número de pessoas envolvidas na conspiração tornam frágil seu êxito e mais iminente sua revelação, pois, como adverte Grimes, “exemplos históricos mostram que, mesmo em organizações incrivelmente secretas, sempre há alguma possibilidade de um vazamento intrínseco acidental ou intencional, seja por denúncias ou por inépcia”⁶⁹. Aliás, esta é a razão pela qual muitas conspirações foram reveladas.

Ainda em referência ao caso Proconsult, Elio Gaspari narra que, em 1982,

67 BYFORD, Jovan. **Conspiracy theories: a critical introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 33.

68 SUNSTEIN, Cass. **Conspiracy theories and other dangerous ideas**. London: Rowman & Littlefield, 2018.

69 GRIMES, David Robert. On the viability of conspiratorial beliefs. **Public Library of Science (PLoS)**, vol. 11. Issue 1, (2016).

quando o SNI estava desmoralizado pelos escândalos políticos, criminais e financeiros em que se metera, Golbery ironizava as trapalhadas de seus discípulos. Eles haviam se metido até mesmo num plano destinado a fraudar a eleição para governador do Rio de Janeiro através dos computadores da empresa Proconsult, contratada para totalizar os votos. Cáustico como um professor que repreende alunos ineptos, Golbery dizia: “há determinadas cousas que não se devem fazer, mas não quero me fazer de santo. Se num determinado momento elas são úteis, é razoável que se pense em fazê-las. Eu não critico toda essa bobagem que essa gente fez porque eram cousas condenáveis em si. O que eu critico é o fato de eles terem se metido a fazer cousas condenáveis sem saber fazê-las. Então você acha que roubar uma eleição através do sistema de computação é coisa fácil? Eles simplesmente não sabem fazer isso. Nós não devemos tentar fazer o que não sabemos”⁷⁰.

Ora, se fraudar uma eleição por meio de um sistema de computação não era coisa fácil em plena ditadura, com um aparelhamento do Estado instalado há mais de 18 anos, em tempos democráticos com ampla vigilância da imprensa, da oposição e de cidadãos armados com celulares e redes sociais, a conspiração se transformou em tarefa quase impossível. Mesmo que, por amor ao debate, fosse admitida sua possibilidade, seu segredo seria efêmero.

A despeito dessas ponderações, não há expectativa de arrefecimento da ânsia conspiracionista. A alienação da política, característica dos “tempos de indignação”, como descrita por Daniel Innerarity⁷¹, traz consigo uma maior probabilidade de crenças em teorias que explicam a política em termos conspiratórios, pois as pessoas percebem os atores políticos como “eles” (ou “não nós”), resumindo tudo a um conflito entre grupos. A incerteza e o medo são fatores que fomentam a disseminação de teorias conspiratórias. O populista sabe disso e se utiliza do ambiente altamente polarizado para transformar a eleição em uma espécie de “confronto final”, convertendo a disputa política em uma ameaça à própria sobrevivência. Recorrendo novamente a Jan-Willem van Prooijen, a incerteza e o medo são quase existenciais e a resposta mais comum para eles é ficar vigilante e buscar estabelecer as causas dos senti-

70 GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 173.

71 INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia**. Tradução de João Pedro George. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

mentos negativos. O instinto de autopreservação leva as pessoas a presumirem o pior e desenvolverem o “mito do interesse próprio”, de modo que, ao tentarem explicar o comportamento dos outros, as pessoas assumem com mais frequência o egoísmo e com menos frequência assumem motivações verdadeiramente benevolentes, preenchendo os espaços em branco com suposições de egoísmo.

Como resultado, as pessoas apresentam teorias da conspiração sobre a má prática desses grupos, o que responde a muitas questões não resolvidas que as pessoas têm sobre os eventos sociais que tentam compreender. Sentimentos de incerteza e medo colocam as pessoas em um estado de espírito desconfiado e em busca de informações, levando-as a perceber conspirações malévolas como responsáveis por uma série de eventos sociais⁷².

A tendência de acreditar em uma teoria da conspiração abrangente também pode ser influenciada por uma inclinação da mente humana conhecida como “viés de proporcionalidade”, pelo qual as pessoas têm a tendência de presumir que uma grande consequência só pode ter sido provocada por uma grande causa. Em relação às urnas eletrônicas, esse viés debilita a crença de que o candidato preferido foi vencido em consequência de seu mal desempenho ou por um fato político ordinário, facilitando a substituição da explicação por grandes maquinações da elite.

Seja como for, as teorias da conspiração não podem ser consideradas como ideias à margem da sociedade e nem narrativas exóticas que prescindam de uma análise mais acurada. Afinal, elas são política, econômica e socialmente relevantes, pois estão interligadas com a vida cotidiana de inúmeras maneiras e a crença em seus relatos altera a compreensão do mundo e, por arrastamento, o comportamento das pessoas. Como adverte Joseph Uscinski, as teorias da conspiração podem levar à tomada de decisões políticas desastrosas e impactar negativamente no próprio mecanismo democrático, colocando-o em risco, pois as crenças conspiratórias podem encorajar a abstenção, pois “aqueles que acreditam que o sistema é fraudado estarão menos dispostos a participar dele”⁷³. Mesmo que seja necessário resistir à tentação de patologizar os crentes em teorias da conspiração (cujo número, de tão elevado,

72 PROOIJEN, Jan-Willem van. **Psychology of conspiracy theories**. New York: Routledge, 2018, p. 27.

73 USCINSKI, Joseph E. *Down the rabbit hole we go!*. In USCINSKI, Joseph E. (ed.). **Conspiracy theories & the people who believe them**. New York: Oxford University Press, 2019, p. 1.

levaria à conclusão de vivermos em uma sociedade de loucos), é preciso lutar pela verdade factual, consciente dos limites do sistema de crenças humano. A tarefa não é singela, pois uma das características essenciais das teorias da conspiração “é a mudança contínua de suas balizas e a demanda constante por novas evidências, em uma espiral interminável e insaciável de suspeita e desconfiança das fontes oficiais”⁷⁴.

Outro desafio é preservar o respeito genuíno às pessoas que têm crenças conspiratórias sinceras, sem cair na armadilha de converter o debate em um jogo interminável com farsantes teóricos da conspiração que apenas pretendem sustentar o debate como semeadores da dúvida. Para esses, as teorias conspiratórias não têm o propósito de ofertar uma verdade concorrente, mas apenas fomentar a desconfiança, com o fim de instaurar dissonâncias cognitivas que muito contribuirão na tomada de decisões. Naomi Oreskes e Erik Conway, em estudo que referia a estratégia da indústria do tabaco para negar a relação entre o fumo e o câncer de pulmão, revela que a indústria defendeu seu principal produto (fumo) fabricando outra coisa: dúvidas sobre os danos que ele causava. “Nosso produto é a dúvida, proclamava o infame memorando escrito por um executivo da indústria do tabaco em 1969 – pois é o melhor meio de competir com o ‘conjunto de fatos’ que existe na mente do público em geral”⁷⁵.

Se por um lado, o ato de envolver os teóricos da conspiração no debate representa um ganho de legitimidade, por outro, há o risco de elevar a teoria da conspiração à condição de uma posição válida e equivalente, transformando-a em uma opinião que merece ser ouvida, em igualdade de condições. Essa prática deu origem à denominada “falsa equivalência”. Essa prática surgiu como reação da mídia tradicional ao surgimento de um jornalismo nitidamente partidário, de modo que, para reforço da imagem imparcial, o *mainstream* passou a relatar “os dois lados” de quaisquer questões polêmicas. Para Lee McIntyre,

longe de aumentar a objetividade, isso teve o efeito irônico de diminuir seu compromisso em fornecer cobertura jornalística precisa. Em um ambiente em que os partidários estão desse-

74 BYFORD, Jovan. **Conspiracy theories: a critical introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 153.

75 ORESKES, Naomi & CONWAY, Erik M. **Mercaderes de la duda: cómo un puñado de científicos ocultaron la verdad sobre el calentamiento global**. Traducción de José Manuel Alvarez-Florez. Madrid: Capitán Swing, 2018, p. 45.

perados para divulgar sua história, não se consegue manter os mais altos padrões de integridade jornalística (o mais importante dos quais deveria ser dizer a verdade) dando cumplicidade partidária a uma plataforma para expor suas queixas. No entanto, foi exatamente isso o que aconteceu. O mantra da objetividade foi refletido na resolução de fornecer “tempo igual” e um reflexo para “contar os dois lados da história”, mesmo em questões factuais. Embora essa possa ter sido uma meta razoável ou mesmo louvável quando se trata de tópicos baseados em opinião, provou ser um desastre para a cobertura científica. Ao permitir “tempo igual”, a mídia só conseguiu criar “falsa equivalência” entre dois lados de uma questão, mesmo quando não havia realmente dois lados confiáveis⁷⁶.

Em suma, em um ambiente democrático, é preciso dar voz a todos, até mesmo aos conspiradores que podem estar agindo apenas como honestos produtores de contranarrativas oficiais. Em certo sentido, essas narrativas também fazem parte do processo de desconfiança sadia sobre os atos das administrações e não podem ser, simplesmente, desconsideradas. No entanto, o fiel da balança reside no uso racional da verdade factual e não na transformação da opinião em fato. É preciso restabelecer o compromisso com a verdade factual, condição de existência da democracia que se fundamenta em escolhas livres que pressupõem um ambiente informativo sadio. É preciso restabelecer um mundo em que as pessoas que desafiam os fatos paguem algum preço por isso, encerrando um ciclo de banalização da mentira.

Como observou Hannah Arendt acerca das origens do totalitarismo, ele só

triunfa quando as pessoas perdem o contato com os seus semelhantes e com a realidade que as rodeia; pois, juntamente com esses contatos, os homens perdem a capacidade de sentir e de pensar. O súbito ideal do governo totalitário não é o nazista convicto nem o comunista convicto, mas aquele para quem já não existe a diferença entre o fato e a ficção (isto é, a realidade da experiência) e a diferença entre o verdadeiro e o falso (isto é, os critérios do pensamento)⁷⁷.

As teorias conspiratórias contra o sistema eletrônico de votação estão carregadas dessa nefasta indiferença entre fatos, ficções

76 MCINTYRE, Lee C. **Post-truth**. Cambridge: MIT Press, 2018, p. 77.

77 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 526.

e desejos. A sua resultante, a campanha do voto impresso, ao fim e ao cabo, constitui uma solução para um problema inexistente, com a nítida intenção de se criar um problema futuro.

Se isso pode servir de consolo, deve-se ter, de alguma forma, piedade do conspirador portador do estilo paranóico. Como bem lembra Richard Hofstadter, “todos nós sofremos com a história, mas o paranóico é um sofredor duplo, pois é afigido não apenas pelo mundo real, como o resto de nós, mas também por suas próprias fantasias”⁷⁸.

⁷⁸ HOFSTADTER, Richard. **The paranoid style in american politics and other essays**. New York: Vintage Books, 2008.

CAPÍTULO III

NOVOS AVANÇOS NA DEMOCRACIA ELETRÔNICA NO BRASIL

DEMOCRACIA ELETRÔNICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: O TRE BAHIA E O PROJETO ÁGORA

Jaime Barreiros Neto*

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”: o texto previsto no parágrafo único do Art. 1º da Constituição Federal de 1988 consagra um modelo de democracia maximalista e pluralista, em que o povo, titular do poder soberano, deve exercer esse poder não apenas participando periodicamente de eleições, conforme o modelo representativo consagrado nas democracias modernas formuladas a partir do século XVII, mas também tendo a possibilidade de atuar de forma permanente no controle das políticas públicas, na defesa do patrimônio público, histórico e cultural, do meio ambiente e da moralidade administrativa e no próprio exercício do poder de legislar.

É pressuposto constitucional para o exercício democrático da soberania popular, consagrado na Lei Maior, que o povo não apenas participe, periodicamente, de processos eleitorais, delegando mandatos a representantes escolhidos em eleições livres, como também atue diretamente na tomada das decisões políticas fundamentais, para além das eleições, atuando em processos deliberativos e de controle social dos poderes do Estado, a exemplo da possibilidade de realização de plebiscitos, referendos, iniciativas populares de lei, audiências públicas, orçamento participativo, participação de *amici curiae* em processos de controle de constitucionalidade de leis e atuação popular em conselhos gestores de órgãos públicos.

Neste sentido, portanto, à representação política deve ser combinada a garantia da participação, tendo em vista que um modelo maximalista de democracia, como proposto pela ordem constitucional vigente, necessariamente deve contemplar o binô-

* Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Direito pela UFBA. Professor da Faculdade de Direito da UFBA (graduação, mestrado e doutorado). Membro Titular da cadeira nº 06 da Academia de Letras Jurídicas da Bahia.

mio representação-participação, perspectivas que, longe de serem excludentes, devem ser incentivadas como complementares.

Destaca Jorge Miranda¹ que, entre o final do século XIX e o início do século XX, o processo histórico de ampliação do sufrágio e de contestação a um modelo meramente representativo de democracia se fortaleceu, fazendo com que, em muitos países, a exemplo dos Estados Unidos, Austrália e Suécia, o referendo e a iniciativa popular de lei passassem a ser cada vez mais utilizados. A independência da Noruega em relação à Suécia, em 1905, por exemplo, é lembrada por Miranda como um fato histórico marcante de utilização da iniciativa popular. Ainda segundo o constitucionalista português, após a I Guerra Mundial, países como Áustria, Tchecoslováquia, Espanha e Irlanda também passaram a aderir ao uso de institutos de democracia semidireta. Na Alemanha, com a promulgação da Constituição de Weimar, em 1919, o referendo é consagrado como um instrumento de resolução de conflitos entre o parlamento e o presidente da república, possibilidade que, historicamente, seria lembrada, após a II Guerra Mundial, como negativa, por ter sido utilizada por Adolf Hitler para consolidar o seu poder, na década de 1930. Apesar das críticas advindas do mau uso das consultas populares, especialmente durante o regime nazista, no pós II Guerra Mundial houve uma expansão da utilização dos meios de democracia semidireta no mundo, tendo as constituições da Itália e Alemanha, por exemplo, previsto a possibilidade de referendos, apesar do desvirtuamento recente dos institutos. Também as constituições da França, de 1958, da Suécia, de 1974, e da Espanha, de 1978, são lembradas como exemplos de cartas constitucionais que fizeram previsão de instrumentos de consulta popular, como plebiscitos e referendos.

Como bem observa Denise Vitale, o resgate da legitimidade democrática passa, necessariamente, por um processo de “democratização da democracia”, que seja capaz de tornar a democracia cada vez mais inclusiva, convergindo para esta proposta tanto os modelos democráticos participativos como os deliberativos. Para que tal objetivo seja atingido, contudo, é necessário, segundo Vitale, que os cidadãos sejam incluídos no centro do debate público e do processo político, com o incentivo concomitante à participação política direta e à deliberação pública. Neste sentido, relevante se

¹ *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, p. 26-30, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007.

torna o incentivo à formação de cidadãos ativos e comunicativos, abertos à possibilidade do debate público e ao amadurecimento das suas decisões através da troca de ideias e não apenas por meio de julgamentos individuais e atomistas, uma vez que “se a política deve desenvolver-se com base em estruturas de comunicação pública orientada ao entendimento mútuo, o paradigma não é o mercado, mas o diálogo”². Ao lado do incentivo ao diálogo público, contudo, não se pode olvidar, em um modelo maximalista de democracia, o incentivo aos instrumentos de participação política direta, a exemplo das consultas populares (plebiscito e referendo), da iniciativa popular de lei e do orçamento participativo.

É neste contexto, de necessidade de efetivação de um novo modelo de democracia, para além da mera democracia eleitoral, em que o povo, efetivamente, assuma o papel central das grandes decisões, interagindo de forma mais próxima com seus representantes, opinando de forma mais constante acerca de temas essenciais à vida em sociedade e realizando o controle social das políticas públicas, que emerge a proposta de maximização de novos meios de participação política aliados ao uso da tecnologia.

O futuro da soberania popular está na democracia eletrônica, cujos primeiros passos no Brasil foram vislumbrados pela adoção do sistema informatizado de cadastro eleitoral (década de 1980) e pela implantação da urna eletrônica nas eleições e consultas populares (década de 1990). Através do uso responsável e seguro da tecnologia, a construção do resgate da legitimidade democrática, cada vez mais vulnerabilizada, encontra um novo alento.

A democracia contemporânea não pode se resumir ao periódico, mas, ainda assim distante, ato de votar a cada dois anos, vivenciado em conformidade com o calendário eleitoral. É necessário que novos meios de participação política sejam viabilizados, dando efetividade aos preceitos constitucionais firmados no grande pacto político de 1988.

Sonia Fleury³, destacando a evolução histórica dos institutos de participação política direta no Brasil, lembra que, no início do Império, em 1822, havia a previsão de revogação do mandato dos eleitos para o Conselho e Procuradores do Estado, entretan-

2 Denise Vitale, *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. 2004. 346 f. p. 91, Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

3 Sonia Fleury, Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. 1. ed. p. 94-98, Belo Horizonte: UFMG, 2006.

to, revogada apenas um ano depois da sua entrada em vigência. Na nossa primeira Constituição, em 1824, também havia, segundo destaca Sonia Fleury, previsão da ação popular como instrumento apto à promoção da responsabilização penal dos juízes de direito e oficiais de justiça acusados de práticas de suborno, peculato e concussão. Na Constituição de 1891, por sua vez, não havia qualquer menção à previsão de institutos de democracia semidireta, fato que não impediu, contudo, que, na Constituição do estado de São Paulo, vigente na República Velha, houvesse previsão de revogação popular de mandatos legislativos, bem como de veto popular a deliberações parlamentares. O Recall, por sua vez, na mesma época, foi previsto nas constituições estaduais de Goiás, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Curiosamente, a Constituição de 1934, historicamente lembrada como uma constituição democrática, não previa mecanismos de democracia semidireta. Vale destacar, contudo, que o anteprojeto da carta constitucional apresentado em 1933 previa a possibilidade de destituição do presidente da república através de plebiscito, sugestão inspirada na Constituição estadual do Rio Grande do Sul, vigente na República Velha, e apoiada por importantes políticos, como Oswaldo Aranha. A proposta, entretanto, não foi aprovada na assembleia constituinte.

Ironicamente, a Constituição autoritária de 1937, ao contrário da “democrática” Constituição de 1934, estabeleceu quatro modalidades de plebiscito, em matérias relativas à alteração da divisão territorial do país, à atribuição de poderes legislativos ao Conselho de Economia Nacional, à aprovação de eventual emenda constitucional e à própria aprovação popular do texto constitucional outorgado.

Na vigência da Constituição de 1946, apenas uma forma de plebiscito foi prevista, relativa à hipótese de alteração da divisão territorial. Curiosamente, contudo, foi justamente na vigência desta Constituição que a primeira grande consulta popular nacional, o referendo de 1963, relativo à mudança do sistema de governo no Brasil, veio a ocorrer.

Com o Regime Militar e a retração da democracia, a Constituição de 1967, bem como a Emenda Constitucional nº 01, de 1969, não permitiram avanços na participação popular direta, algo somente observado, de forma efetiva, no país, a partir dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, cujo regimento,

no seu artigo 24, permitiu a apresentação de emendas populares ao texto que viria a ser construído e promulgado em 05 de outubro de 1988. Nesse sentido, destaca Francisco Whitaker⁴, o anseio popular por participação na elaboração da nova carta constitucional foi revelado na apresentação de 122 emendas populares, subscritas por mais de 12 milhões de pessoas. A Constituição de 1988, como se percebe, já nasceu sob a égide de uma nova perspectiva de democracia, voltada à ampliação da participação popular nas decisões, em um processo de resgate da legitimidade democrática, após um longo e conturbado período de repressão.

Prevê a Constituição de 1988 a possibilidade de realização de plebiscitos e referendos como formas de incentivo à participação política direta dos cidadãos na vida política do Estado.

A origem histórica do plebiscito remonta à republicana romana, quando se possibilitava aos plebeus decidir diretamente sobre questões relevantes a partir de proposta inicial de um membro do Tribunato da Plebe. A partir da *Lex Hortencia de Plebiscitis*, ou, simplesmente, Lei Hortência, de 287 a.C., a participação em plebiscitos foi estendida também aos patrícios, passando as decisões tomadas nestas consultas a ter efeito vinculante para todos, sem a necessidade de aprovação do Senado Romano. Como bem destaca Maurício Souza Sampaio⁵, a palavra plebiscito tem origem latina, derivando das expressões *plebis* (plebe) e *sciscere* (decretar), cuja junção conduz ao vocábulo *plebiscitum* (aprovado pelos plebeus).

Na França, no século XIX, os plebiscitos se tornaram bastante comuns, em virtude do interesse de Napoleão Bonaparte em se tornar, no ano de 1802, cônsul vitalício, e, em 1804, titular de um poder imperial a ser transmitido hereditariamente a seus descendentes. Anos depois, na década de 1850, Napoleão III, também através de plebiscito, restabeleceu o império, consolidando seu poder e firmando a ideia, ainda presente até hoje, segundo a qual o plebiscito é um instituto perigoso, com fortes tendências de favorecimento à formação de regimes políticos totalitários. Tal perspectiva, contudo, não pode ser generalizada, uma vez que o plebiscito, assim como o referendo, podem se constituir sim em importantes instrumentos de manifestação da soberania popu-

4 Francisco Whitaker, Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. Ed. p. 187, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

5 Maurício Souza Sampaio, *Representação política e institutos de participação direta*. 1. ed. p. 114, Pirassununga-SP: Lawbook, 2009.

lar, em um regime democrático que pretende se apresentar como maximalista.

É de se destacar, neste sentido, que é muito comum, nos Estados Unidos, a realização de plebiscitos sobre os mais diversos temas, especialmente aqueles de interesse local, geralmente realizados de forma concomitante com as eleições. No Brasil, por sua vez, não há, de fato, uma cultura de realização de plebiscitos, até mesmo em virtude dos obstáculos legais para a convocação desse tipo de consulta popular. Atualmente, os plebiscitos, para serem convocados, precisam de iniciativa e autorização legislativa, de acordo com regra prevista na Lei nº. 9.709/98, fato que contribui para a pouca efetividade do instituto. Vale destacar, contudo, que há, também de acordo com a legislação em vigor, obrigatoriedade de convocação de plebiscitos como requisito para a criação de novos estados ou municípios, a partir de outros pré-existentes. Neste sentido, em 2011 foi realizado o mais importante plebiscito nacional do país, quando os eleitores do Pará compareceram às urnas para decidir se o estado seria ou não dividido, a fim de serem criados os novos estados de Tapajós e de Carajás. O eleitorado paraense, então, comparecendo obrigatoriamente ao referido plebiscito, organizado pela Justiça Eleitoral, nos termos da lei, decidiu pela manutenção da integralidade territorial do estado, rejeitando as propostas de criação dos estados de Carajás e Tapajós.

Ainda sobre os plebiscitos na história brasileira, é interessante destacar que Assis Brasil, em célebre obra publicada nos fins do século XIX, defendia que o plebiscito seria uma forma rudimentar de democracia, por privilegiar decisões sem o preparo essencial de uma discussão metódica, necessária para o esclarecimento dos assuntos em deliberação, ao permitir decisões pautadas, tão somente, em uma lógica do “sim ou não”. Na sua opinião, “os resultados do plebiscito só por acaso deixarão de ser monstruosos”⁶.

Denise Vitale⁷, por sua vez, lembra que, ante os obstáculos legais para a convocação de plebiscitos e referendos diretamente pelo povo, dois plebiscitos informais, convocados por movimentos sociais, foram realizados no Brasil, entre os anos 2000 e 2002, o primeiro deles tendo como objeto a discussão sobre a dívida ex-

6 J. F. de Assis Brasil, *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3.ed. p. 53, Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.

7 Denise Vitale, *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. 2004. 346 f. p. 122-123, Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

terna brasileira e o segundo tratando sobre a adesão ou não do Brasil à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Em ambos os casos, houve uma significativa participação popular, superior a dez milhões de pessoas no caso do plebiscito da ALCA, fato que denota um interesse da população em participar de tais espécies de consulta pública.

Oficialmente, ocorreu, no Brasil, um grande plebiscito nacional em 1993, quando o povo brasileiro compareceu às urnas para decidir sobre a forma de governo (república ou monarquia) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), tendo sido vencedoras as teses da república e do presidencialismo. Antes disso, em 1963, uma grande consulta popular foi realizada, também para decidir sobre o sistema de governo no Brasil. Pelas características dessa consulta, realizada para ratificar ou não uma mudança constitucional realizada, um ano e meio antes, no sistema de governo brasileiro, decorrente da adoção, por emenda constitucional, do sistema parlamentarista, consideramos que não se tratou, no caso, de plebiscito, mas sim de referendo. Em 2005, finalmente, um referendo nacional foi também realizado, quando se discutiu a proibição ou não da imposição de restrições ao comércio de armas de fogo, a partir do Estatuto do Desarmamento, lei federal promulgada pouco antes. Sobre esta última consulta, não restam dúvidas, na doutrina, que se tratou de um referendo, e não de um plebiscito.

O referendo, conforme definição de Adrian Sgarbi⁸, “consiste na submissão ao eleitorado de todas ou algumas normas, após terem vigência, ou mesmo antes, para constituí-las, revogá-las, conservá-las ou modificá-la”. Para Marcos Antônio Striquer Soares⁹, o que diferencia o referendo do plebiscito é o fato de que no referendo o cidadão ratifica ou não uma única opção oferecida ao debate, enquanto que no plebiscito existem duas opções, sendo que, ao se escolher uma delas, tal decisão “servirá de parâmetro para o exercício do poder”. Assim, para Striquer Soares, o aspecto temporal não é fundamental na definição conceitual do que é o plebiscito e do que é o referendo. Além disso, acredita o citado autor que só é possível se falar em referendo quando houver discussão acerca da aplicação ou não de uma lei, não sendo cabível

8 Adrian Sgarbi, *O referendo*. p. 111, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

9 Marcos Antônio Striquer Soares. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. 1. ed. p. 59-60, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

referendo relativo à validade de ato administrativo, situação em que seria, na sua opinião, o plebiscito.

No plano legal, vale destacar, a Lei nº. 9.709/98 diferencia plebiscito e referendo em virtude do momento em que cada espécie de consulta é convocada. Segundo a referida lei, o plebiscito será sempre prévio à existência de uma lei ou a prática de um ato, discutindo-se nele uma ideia que poderá ser concretizada pelo parlamento. Já o referendo é uma consulta posterior à prática de um ato legislativo ou administrativo, tendo como função ratificar ou não tal ato.

Além dos plebiscitos e referendos, a Constituição de 1988 faz menção à iniciativa popular de lei como instituto da democracia semidireta, vigente no país. Conforme o texto constitucional, a iniciativa popular de lei federal poderá ocorrer através da manifestação de, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitoral nacional, oriundas tais manifestações de eleitores de pelo menos um terço dos estados brasileiros, cada um contando com um montante mínimo de assinaturas equivalente a 0,3% do eleitorado local. Não há previsão, vale destacar, para iniciativa popular de emenda constitucional, como se afere a partir da leitura do artigo 60 da Constituição que, ao tratar dos limites do chamado poder constituinte derivado não elencou a hipótese de apresentação de proposta de emenda à constituição por cidadãos comuns.

Ainda de acordo com a Constituição de 1988, nos municípios também será possível a apresentação de projetos de lei, desde que subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado local, enquanto que nos estados-membros o regramento da iniciativa popular dependerá da legislação estadual¹⁰.

10 Conforme lição de Maurício Souza Sampaio (*Representação política e institutos de participação direta*. 1. ed. p. 127-128, Pirassununga-SP: Lawbook, 2009), a iniciativa popular de lei no Brasil encontra previsão nas constituições estaduais do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe, sendo que em alguns desses estados há previsão para iniciativa também de emendas à Constituição estadual (Acre, Amapá, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe). Na constituição do Rio Grande do Sul, como curiosidade, há a previsão de realização de referendo popular em caso de rejeição de projeto de lei de iniciativa popular pela Assembleia Legislativa. Já no Acre e em Minas Gerais, projetos populares podem ser patrocinados por associações civis, e não apenas por eleitores.

Observa Maurício Souza Sampaio¹¹ que, na França, a iniciativa popular de lei já era prevista na Constituição de 1793, enquanto que na Alemanha a Constituição de 1919 também consagrou tal instituto de participação, elencado no texto constitucional juntamente com outros instrumentos de atuação popular na política, como o plebiscito. Já nos Estados Unidos, a iniciativa popular para a reforma das constituições estaduais é prevista em 17 estados, sendo que a iniciativa popular de lei ordinária foi prevista, de forma pioneira, na constituição estadual de Dakota do Sul, de 1896, para, posteriormente, chegar a mais 20 estados. Não existe, contudo, previsão de iniciativa de lei federal no direito americano¹². Na América Latina, por sua vez, a iniciativa popular de lei é prevista em países como Argentina, Uruguai, Paraguai, Peru, Colômbia, Equador, Cuba e El Salvador.

Ainda no que se refere às origens do instituto da iniciativa popular de lei, é de se destacar a experiência da Suíça, local onde, desde a Idade Média, há uma forte tradição de participação direta do povo na vida política do Estado, a partir das assembleias de cidadãos (*Landsgemeinden*) formadas nos cantões, até hoje existentes. Não por outro motivo, a Suíça é um dos berços da história da iniciativa popular de lei moderna, tendo previsto tal instituto de democracia semidireta nas constituições cantonais de Saint Gall (1831), Eale (1832), Valais (1839) e Lucerna (1841). Em 1848, a carta constitucional do país passou também a prever a iniciativa popular de lei federal, regra preservada no ordenamento jurídico desde então¹³.

Na história legislativa brasileira, poucos foram os projetos de iniciativa popular de lei apresentados e aprovados no Congresso Nacional. O primeiro deles, datado de 1992, pretendeu criar o Fundo Nacional de Moradia Popular. Apesar de alguns percalços, decorrentes das dificuldades encontradas no processo de comprovação da veracidade das assinaturas, o projeto foi admitido e aprovado no Congresso Nacional, transformando-se, em 16 de junho de 2005, na Lei nº. 11.124/05, a qual, então, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.

11 Idem, p. 123.

12 Neste sentido, cf. José Duarte Neto, *A iniciativa popular de lei na Constituição Federal*. 1. ed. p. 68-74, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

13 Neste sentido, cf. José Duarte Neto, op. cit. p. 58-59.

Posteriormente, um outro projeto de iniciativa popular teve grande repercussão social, tendo como objeto a inclusão do crime de homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos. Tal projeto, motivado pelo bárbaro assassinato da atriz da Rede Globo, Daniela Perez, ocorrido em dezembro de 1992, com autoria do seu colega de trabalho na novela “De Corpo e Alma”, o também ator Guilherme de Pádua, teve forte apoio da mídia e da classe artística, alcançando rápida tramitação e aprovação, tendo se transformado na lei nº. 8.930/94.

Em 1999, por sua vez, em projeto capitaneado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), foi promulgada, após iniciativa popular, a lei nº. 9.840/99, a qual buscou combater a corrupção eleitoral, a partir da instituição do artigo 41-A na Lei das Eleições (Lei 9.504/97), que passou a dispor sobre a chamada “captação ilícita de sufrágio”, importante inovação legislativa no âmbito do direito eleitoral, com forte repercussão na busca da concretização da legitimidade democrática do exercício do sufrágio.

Já em 2010, após forte mobilização de uma série de movimentos sociais, a exemplo do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, e contando, novamente, com o apoio da CNBB, mais um projeto de iniciativa popular foi aprovado, estabelecendo novas regras acerca das inelegibilidades. Tal lei, conhecida como “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº. 135/2010) pode ser considerada um marco histórico fundamental na busca da consolidação do instituto da iniciativa popular de lei no Brasil.

Também em 1999, a deputada Luiza Erundina, então filiada ao PT-SP, propôs uma emenda constitucional (PEC 002/99), modificando o artigo relativo à iniciativa popular de lei, a fim de diminuir, pela metade, o número de assinaturas necessárias à propositura de um projeto de lei pelo povo, além de permitir a iniciativa de lei por dirigentes de entidades, desde que autorizados pelos associados, em assembleia. Dezesseis anos após a sua propositura, em 06 de fevereiro de 2015, a referida PEC foi desarquivada, na Câmara dos Deputados, encontrando-se, quando do encerramento deste estudo, em processo de aguardo de criação temporária, pela Mesa da Câmara, para a discussão da matéria.

Em maio de 2001, foi criada, na Câmara dos Deputados, a Comissão de Legislação Participativa (CLP), com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Através de qualquer entidade civil organizada, a sociedade pode

apresentar, à Câmara dos Deputados, sugestões legislativas, como projetos de lei ordinária ou complementar e emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Além disso, individualmente, o cidadão também pode apresentar contribuições por meio de sugestões que são incorporadas ao “Banco de Ideias” da Comissão. Atualmente, a Comissão de Participação Legislativa da Câmara dos Deputados é composta por 18 deputados titulares e 18 suplentes.

Seguindo a mesma tendência da Câmara dos Deputados, o Senado Federal, em 2002, também instituiu a sua Comissão de Participação Legislativa, composta por 19 membros titulares e 19 suplentes, recebendo sugestões de projetos de lei encaminhadas por fundações, associações e órgãos de classe, sindicatos, entidades organizadas da sociedade civil, organizações religiosas, partidos políticos sem representação no Congresso e instituições científicas e culturais. Vale destacar que, em 2005, a Comissão de Participação Legislativa do Senado Federal passou a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Criticando a ineficácia dos atuais meios de incentivo à formalização de projetos de iniciativa popular de lei, Eduardo Magrani¹⁴ defende a legitimação do recolhimento de assinaturas digitais, de forma a valorizar o peticionamento on-line deste tipo de proposta, desburocratizando este importante instituto da democracia participativa. Aos críticos que vislumbram a possibilidade do incremento de fraudes neste sistema eletrônico, Magrani responde que tal risco não é distinto no modelo tradicional de colheita de assinaturas, e que o uso de tecnologias já testadas, a exemplo do uso de senhas, biometria, criptografia e certificados digitais, podem contribuir decisivamente para a redução, e não para o aumento, de tal vulnerabilidade.

J.J. Gomes Canotilho¹⁵, comentando sobre as possibilidades de realização da “democracia eletrônica”, acredita que a introdução de novos métodos de expressão da vontade popular, por si só, não trazem problemas, desde que “assegurados os princípios constitucionais estruturantes do sufrágio e respectivo procedimento”, a exemplo da universalidade e da igualdade, sendo requisito para o

14 Eduardo Magrani, Novos rumos da participação política por meios eletrônicos. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 60-61, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

15 J.J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. p. 1419, Lisboa: Almedina, 2003.

uso dessas novas tecnologias, portanto, na ótica do constitucionalista português, a democratização do seu acesso.

Seguindo as lógicas de pensamento de Canotilho e de Eduardo Magrani, citadas, é possível vislumbrar uma forma alternativa de uso da tecnologia como instrumento de incentivo à iniciativa popular de lei: a utilização dos dados biométricos dos eleitores no processo de recolhimento das assinaturas necessárias à apresentação de projetos originados da manifestação direta do povo o processo legislativo¹⁶.

Maurício de Souza Sampaio¹⁷, em dissertação de mestrado apresentada no ano de 2003, apontava, àquela época, alguns problemas práticos que colaborariam para a pouca efetividade do instituto da iniciativa popular legislativa: como recolher as assinaturas? Como controlar a autenticidade das mesmas? Como fiscalizar o processo de recolhimento destas manifestações?

Buscando responder às inquietações suscitadas por aqueles que, nos últimos anos, buscaram construir alternativas à crise de representatividade democrática, cujo principal sintoma é a tendência de descrença popular na representação política, ante às poucas possibilidades reais de intervenção direta na vida política do estado, muitas vezes resumidas a letras mortas nas leis e na Constituição, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia apresentou, em 2018, uma inovadora proposta de ampliação das possibilidades de participação popular na democracia brasileira: trata-se do “Projeto Ágora”, proposta de criação de um aplicativo oficial da Justiça Eleitoral, conectado com a plataforma do cadastro biométrico de eleitores, a partir do qual os cidadãos poderão, de forma ágil e segura, manifestar-se acerca de propostas de projetos de lei de iniciativa popular ou de apoio à criação de novos partidos políticos.

Com a biometria, já implantada em larga escala na maior parte do país, será possível, com precisão e segurança, que eleitores de todo o Brasil possam apoiar, através do uso da impressão digital, instrumento de identificação muito mais confiável do que a firma, projetos de iniciativa popular de lei, afastando a necessidade

16 Tal sugestão, vale destacar, surgiu a partir de um debate travado entre este autor e alunos do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral da Faculdade Baiana de Direito, em janeiro de 2017, especialmente após uma intervenção, durante uma aula, realizada pelo aluno do referido curso, Fábio Miguel Rosa.

17 Maurício de Souza Sampaio, *Representação política e institutos de participação direta*. 1. ed. p. 153, Pirassununga-SP: Lawbook, 2009.

de conferência de assinaturas pela Justiça Eleitoral, como ocorre hoje em dia, com autenticidade, uma vez que a impressão digital é personalíssima, e também com grande celeridade.

A biometria, cujo objetivo mais difundido refere-se à busca de uma maior segurança nas eleições, com a redução da possibilidade de fraudes decorrentes de votações realizadas por eleitores em lugar de outros eleitores ausentes, pode servir, dessa forma, com grande possibilidade de sucesso, à difusão de uma cultura de iniciativa legislativa popular, uma vez que, ao contrário do que ocorre em eleições, em plebiscitos e referendos (bem como na colecta de manifestações de apoio à criação de novos partidos políticos), não há necessidade de sigilo na manifestação do eleitor que deseja subscrever projeto de lei.

Resolvem-se, assim, os três principais problemas apontados por Maurício de Souza Sampaio, em 2003, como inibidores da iniciativa legislativa popular: o recolhimento das assinaturas, a garantia da autenticidade das manifestações e a fiscalização do processo de recolhimento das manifestações dos eleitores.

Durante o 43º Encontro de Corregedores Eleitorais do Brasil realizado em Salvador, em junho de 2018, apresentamos¹⁸, juntamente com os colegas Maurício Amaral e André Cavalcanti, também analistas judiciais do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia e idealizadores, em conjunto conosco, do “Projeto Ágora”, o protótipo do aplicativo, oportunidade em que foi destacado o potencial caráter revolucionário da proposta. Se a urna eletrônica elevou, em 1996, o patamar das eleições brasileiras a um alto nível de confiabilidade e integridade, a proposta do “Projeto Ágora” poderá trazer efetividade aos ditames de uma democracia verdadeiramente participativa, em que o papel do cidadão não fique resumido à condição de eleitor.

De acordo com o Projeto Ágora, cujo protótipo foi demonstrado durante o referido evento¹⁹, o cidadão biometrizado poderá, utilizando sua impressão digital em um smartphone, manifestar sua eventual aquiescência com propostas de projetos de lei de iniciativa popular ou de criação de novos partidos políticos, identificando-se de forma segura, a partir da conexão entre o aplicativo

18 Cf. <https://www.tre-ba.jus.br/imprensa/noticias-tre-ba/2018/Junho/201cprojeto-agora-de-participacao-popular201d-e-apresentado-durante-encontro-de-corregedores>

19 Para conhecer melhor o projeto, conferir a apresentação realizada durante o 43º Encontro de Corregedores Eleitorais do Brasil, disponível no YouTube a partir do link <https://www.youtube.com/watch?v=f4HzUITxsao>

e o cadastro nacional de eleitores biometrizados administrado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Para tingir tal objetivo, os idealizadores do projeto realizaram uma ampla pesquisa, que culminou na descoberta da tecnologia adequada, a partir da qual as digitais desses eleitores poderão se compatibilizar com o banco de dados da Justiça Eleitoral.

Passados pouco mais de três anos da apresentação do protótipo do “Projeto Ágora”, o processo deflagrado no Tribunal Superior Eleitoral para a implementação da proposta ainda se encontra sem maiores evoluções. Recentemente, a ideia foi em parte reavivada pelo TSE, com o enfoque reduzido, contudo, ao apoio partidário, sem menções à utilização da tecnologia para a ampliação da participação política em projetos de iniciativa popular de lei, integrada a outro projeto, já em execução, conhecido como E-Título. O grande salto tecnológico que poderá impulsionar a nossa democracia, colaborando para a superação da sua crise de representatividade, entretanto, ainda não foi dado, ante a ausência de uma pauta de implementação do “Projeto Ágora” em sua plena capacidade. É o que falta para que a democracia eletrônica no Brasil se efetive, tornando nosso país, mais uma vez, vanguarda no uso da tecnologia como ferramenta indispensável à construção da democracia do futuro, que já começou e que não se resume ao dia da eleição.

DESAFIOS PARA INOVAR NO PROCESSO ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO BRASILEIRO

*Bruno Cezar Andrade de Souza**
*e Célio Castro Wermelinger***

Nossa maior fraqueza está em desistir. O caminho mais certo para vencer é tentar mais uma vez

Thomas Edison

1. INTRODUÇÃO

O processo de votação brasileiro evolui desde a sua criação, ainda nos tempos do Brasil Colônia. A inovação sempre esteve presente, às vezes mais rápida e impactante, como desde a informatização do processo, iniciada em 1985; outras vezes mais lenta, como no tempo da votação a lápis e papel.

Sem dúvida, um ponto de inflexão nessa caminhada evolutiva é a criação da Justiça Eleitoral, em 1932. Decorrência direta da Revolução de 1930, que trouxe ao Poder Getúlio Vargas, a elaboração de um novo código eleitoral e a criação de uma justiça especializada para cuidar das eleições foram duas medidas que tinham como objetivo inviabilizar um conjunto de fraudes que era característico do sistema representativo da Primeira República.¹

A partir desse momento, institucionalizou-se a coordenação das atividades relativas às eleições. Desde a criação dessa Justiça Especializada, foram potencializadas iniciativas como: busca por maior inclusão e participação da população²; organização de custos; e, principalmente, combate a fraudes.

Outro relevante marco nesse processo de aprimoramento é a unificação do cadastro eleitoral em 1985, início da informatização

* Secretário de Gestão Estratégica do TSE. Mestre em Direito Constitucional. Membro da ABRADEP.

** Graduado em Processamento de Dados com Pós-Graduação em Internet, Objetos e Sistemas Distribuídos, certificado Project Management Professional (PMP). Assessor da Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental do TSE.

1 SCHWARCKZ, Lilia. M.; STARLING, Heloisa M. Brasil: uma biografia. 2^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 362

2 Destaca-se que com o novo código eleitoral (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932) garantia-se o voto secreto (Art. 56) e o direito das mulheres de votarem (Art. 2º) e serem votadas em âmbito nacional.

do processo eleitoral. Desse ponto em diante, o processo eleitoral ganha dinamicidade, mais ferramentas de inclusão dos eleitores, inclusive das pessoas com deficiência, e um aumento exponencial na sua capacidade de combate a erros não intencionais e a atitudes fraudulentas.

Da informatização do cadastro eleitoral, passando pela criação da urna eletrônica, em 1996, até os dias atuais, novidades e melhorias são implementadas a cada ciclo eleitoral. Por se tratar de um processo, as inovações não se restringem aos equipamentos de votação. Novos procedimentos, regulamentações e cerimônias são criados e/ou aprimorados visando aumentar a transparência e a segurança de todo o processo eleitoral, sempre se observando os custos envolvidos na realização das eleições.

Ocorre que, desde o início da informatização, as inovações no processo eleitoral foram pontuais, por mais transformadoras que tenham sido. Passados mais de 30 anos, a evolução natural da sociedade demanda necessidades que se impõem, como, por exemplo: reavaliar as premissas iniciais; identificar oportunidades de melhorias, sem se ater às amarras do processo atual; e avaliar a adoção de novas tecnologias existentes ou que estão em vias de se tornar realidade em um horizonte de 5 a 10 anos. Essa necessidade de pensar o futuro é essencial. Do contrário, a Justiça Eleitoral poderá ser surpreendida e terá de correr atrás do prejuízo.

Atualmente, a sociedade se encontra em um momento de transição.³ Se, no período pós-Guerra Fria, a realidade das sociedades e empresas foi conceituada como VUCA⁴, acrônimo para descrever a realidade volátil (*Volatile*), incerta (*Uncertain*), complexa (*Complex*) e ambígua (*Ambiguous*), agora, no pós-pan-

3 Para o Historiador Hobsbawm, essa fase imediatamente posterior ao que chama de breve século XX apontava para o fato de que “a combinação de nulidade intelectual com uma forte e mesmo desesperada emoção de massa se mostrava politicamente poderosa em tempos de crise, insegurança e Estados e instituições em desintegração. [...] os protestos religiosos-políticos num mundo em desintegração (o apelo à ‘comunidade’ geralmente juntava-se ao apelo por ‘lei e ordem’) forneciam o humus em que podiam crescer forças políticas efetivas. Estas, por sua vez, podiam derrubar velhos regimes e tornar-se os novos.” (Hobsbawm, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). 2^a ed. Trad. Santarrita, Marcos. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 545-546)

4 WHITEMAN, Lieutenant C. **Training and education army officers for the 21st Century**: Implications for the United States. 1998. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA345812.pdf>. Acessado em 16.10.2021.

demia de Covid-19⁵, fala-se na realidade BANI⁶, frágil (*Brittle*), ansiosa (*Anxious*), não linear (*Nonlinear*) e incomprensível (*Incomprehensible*).

O termo VUCA, oriundo dos círculos militares, popularizou-se no mundo empresarial nos anos 2000. De maneira geral, a volatilidade refere-se à velocidade com que as coisas mudam. A incerteza remete à incapacidade de as pessoas entenderem a realidade. A complexidade está associada à quantidade de fatores que devem ser considerados para a tomada de decisão eficiente. Quanto maior a variedade e a interligação entre esses fatores, mais complexo é o cenário. Por fim, a ambiguidade se relaciona com falta de clareza para interpretar as informações. Informações incompletas, contraditórias ou imprecisas dificultam interpretar os fatos.

Contudo, atualmente, o mundo VUCA está sendo considerado obsoleto. A pandemia do novo coronavírus⁷ acelerou o processo de transformação digital da sociedade culminando no termo BANI. Nessa concepção da realidade, a fragilidade representa quão vulnerável a sociedade está, em virtude da sua suscetibilidade a catástrofes que podem exterminar empresas/governos a qualquer momento. A ansiedade refere-se ao senso de urgência que impacta no processo de decisão, em função do modo de vida acelerado que se vive atualmente. A realidade não linear representa reconhecer a ocorrência de eventos desconectados e muitas vezes desproporcionais. Nesse ambiente, planejamentos detalhados e de longo prazo podem não fazer mais sentido. Por último, a incomprensão está relacionada com a procura por resposta que, por vezes, não fazem sentido. Não há como se ter o controle de tudo.

É nesse desafiador cenário de imprevisibilidade, fragilidades e falta de controle que a Justiça Eleitoral terá de buscar a melhor maneira de se adaptar às incertezas do futuro. Nessa caminhada, dificuldades e oportunidades vão exigir grande capacidade de transformação dessa Justiça Especializada. Alguns desses desafios serão abordados neste texto.

5 Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acessado em 17.10.2021.

6 CASCIO, Jamais. **Facing the age of chaos.** 2020. Disponível em: <https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d>. Acessado em 16.10.2021.

7 Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/coronavirus> . Acessado em 17.10.2021.

2. CULTURA E ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

As instituições públicas estão submetidas a normas e regulamentos específicos que regem toda a Administração Pública. Esse conjunto de regras moldou uma cultura e organização institucional voltadas para o cumprimento de determinações, para o legalismo e formalismo das decisões, para a convivência com prazos longos, para estruturas e processos rígidos, para o rigoroso controle dos custos e dos resultados obtidos, entre outros.

Todas essas práticas têm sua relevância e continuam importantes, principalmente para os processos de trabalho e produtos atuais. Atividades que estão em andamento podem conviver com um cenário planejado de maior controle e menos incertezas. Todavia, são insuficientes ou inadequadas para lidar com contextos em que há primazia de incertezas e imprevisibilidades. Nesse ambiente, certamente mais hostil e desafiador, o caos é a constância e há de se saber priorizar em meio a essas dificuldades.

É para fazer frente a esse novo cenário que surgem metodologias e práticas voltadas à inovação transformadora. Esses novos hábitos e condutas demandam regras flexíveis, agilidade na tomada de decisão, capacidade de adaptação e correção de rumos. Processos rígidos vão na contramão da inovação. Não à toa, o termo “pivotar”⁸ é tão relevante no surgimento de novas soluções. Quando se percebe que a ideia original não estava correta ou não seria viável, imediatamente se ajusta a rota à nova realidade e se aponta o vetor para outra direção, ou até mesmo se aborta a iniciativa. Inovação é um caminho sinuoso, não uma linha reta e controlada.

A própria visão de eficiência, um princípio constitucional, ganha novos contornos. Em uma organização tradicional, eficiência seria atingir um resultado gastando ou consumindo menos recursos. Em uma instituição com cultura inovadora, podem-se empreender recursos e não se obter resultado algum. O modelo mental inovador percebe a eficiência em um conjunto de ações ou de ideias que vão sendo aprimoradas. Acredita-se que elas trarão resultados, mas não necessariamente na primeira tentativa.

8 Disponível em <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/pe/artigos/o-que-e-pivotar-saiba-quando-vale-a-pe-na-e-o-que-avaliar,59551b8a71d25710VgnV-CM1000004c00210aRCRD>. Acessado em 17.10.2021.

Nesse modelo mental inovador, os desafios/problemas são resolvidos por meio da construção de hipóteses que são experimentadas e avaliadas. Sabe-se que a maioria das hipóteses não serão confirmadas, mas as poucas que darão certo trarão o retorno esperado. Inverte-se a lógica de pensamento. Ao invés de minimizar riscos, busca-se maximizar oportunidades. Para tanto, a experimentação é fundamental. O objetivo torna-se testar as hipóteses no menor tempo e com o menor investimento possível. O mantra é errar rápido e barato, mas aprendendo bastante.

É nesse ambiente de constante imprevisto, erros e adaptações que floresce a cultura inovadora. A simples criação de uma unidade na estrutura organizacional é insuficiente para se criar esse costume. Trata-se de uma transformação, uma mudança cultural. Exige-se liderança forte, um corpo gestor com uma visão de longo prazo e compromisso com a transição, para suportar o período de maturação das mudanças até que comecem a surgir os resultados.

Mulgan e Albury destacam que é fundamental estabelecer uma cultura e um ambiente controlado em que sejam permitidas e, até encorajadas, a quebra de regras institucionais. Por certo, os autores compreendem que não se trata de um processo simples. Afirmam, contudo, que a criação de espaços em que seja dada essa permissão gerenciada pode gerar melhores resultados e, assim, entregar maior valor à sociedade.⁹

Em que pesem as dificuldades, a Administração Pública Federal já percebeu a importância dessa transformação. Normativos, como a Lei da Inovação¹⁰ e o instrumento da Encomenda Tecnológica¹¹, exemplificam, na prática, o início dessa transição.

9 MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector**. Cabinet: Office, 2003. p 16. Disponível em: http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf. Acessado em 17.10.2021.

10 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acessado em 17.10.2021.

11 Segundo o Tribunal de Contas da União a “Encomenda Tecnológica (ETEC) é um dos instrumentos de estímulo à inovação [...]. A ETEC também é prevista como um dos casos de dispensa de licitação [...] visto que a Lei de Inovação prevê regras específicas para esse tipo de contratação.

A ETEC pode ser adotada em situações de falha de mercado e alto nível de incerteza, ou seja, quando o Estado se depara com um problema ou uma necessidade cuja solução não é conhecida ou não está disponível e envolve risco tecnológico. Nesse tipo de situação, a Administração Pública pode apresentar o problema para o mercado e identificar potenciais interessados em investir no desenvolvimento da solução. São identificados os potenciais interessados que apresentam maior probabilidade de sucesso, com possibilidade de contratação de mais de um.” Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/encomenda-tecnologica-etec.htm> Acessado em 17.10/2021.

Estes são exemplos de regulamentações que visam incentivar a inovação, promovendo ambientes favoráveis e fortalecendo a formação e a capacitação.

Parte fundamental dessa transformação da cultura institucional são as pessoas. Inovação se faz com pessoas, e não apenas com tecnologia. Por isso, a transição exige tempo e esforço para formação das equipes. Cursos e treinamentos são importantes, mas é a experiência na execução de projetos reais que as desenvolverá. Em culturas empresariais tradicionais, as pessoas executam funções específicas, geralmente com pouca autonomia e hierarquização rígida. Em culturas inovadoras, as equipes são multidisciplinares, trabalham em conjunto e com autonomia de organização. Apesar das resistências naturais a mudanças, as pessoas sentem-se mais comprometidas quando percebem que o resultado do seu trabalho tem relevância, e muitas gostam de se sentir desafiadas.

Contextualizando esse desafio para a Justiça Eleitoral, a transformação já começou. Além da criação, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), da Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental (SMG), em 2020, pela gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, a mudança cultural está em pleno desenvolvimento com a criação dos Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Liods), envolvendo o TSE e tribunais regionais eleitorais. Como registra a Portaria-TSE nº 747/2020¹², que instituiu o Liods da Justiça Eleitoral (Liods-JE), ele é um “programa que une o conhecimento institucional, a inovação e a cooperação com o objetivo de se alcançar a eficiência na prestação do serviço público”. Entretanto, há ainda um longo caminho a se percorrer no sentido de conseguir maior flexibilidade e autonomia para as equipes envolvidas com inovação e agilidade na tomada de decisão pelo corpo gestor dos entes da Justiça Eleitoral.

3. NECESSIDADES DO CLIENTE¹³

Uma organização voltada à inovação deve ter no cliente a sua razão de ser. É para sanar suas necessidades e atender aos

12 Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-747-de-05-de-outubro-de-2020>. Acessado em 17.10.2021.

13 O conceito de cliente ora aplicado à Administração Pública está relacionado à abordagem que Abrucio apresenta sobre a evolução, na década de 1980, em que a busca por qualidade total com foco no consumidor, facilmente identificado no ambiente privado, passou a povoar as atenções do gestor público que teria mudado o foco das

seus anseios que as soluções são elaboradas e avaliadas. Não se trata apenas de buscar prestar melhor o serviço, mas de ouvir e dialogar com o cliente. Para se conseguir uma sinergia e uma troca constante de informação, é necessário criar processos e soluções voltadas para esse fim. Assim como o mundo mudou, os clientes também mudaram, passando a demandar uma postura proativa para realmente serem escutados e efetivamente atendidos.

O arcabouço normativo, por certo, veio acompanhar essa preocupação constante com a participação dos cidadãos nos rumos adotados pela Administração Pública de forma geral e, mais especificamente, de gestoras e gestores públicos.

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Ela estabeleceu que a Administração Pública deve contar com “Conselho de Usuários” que atuará como órgão consultivo.¹⁴

Outra importante alteração legislativa para ampliação do controle social para a execução dos serviços públicos foi a edição da Lei nº 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). A LINDB passou a contar, então, com o seguinte artigo:

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

Pelo texto da norma, o administrador público pode contar com um canal formal de influência da sociedade para melhor atender

necessidades internas da instituição para voltar-se às necessidades da população que era atendida por aqueles serviços. (ABRUCIO, L. F. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, nº 10, Brasília: Enap, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Abrucio,Fernando.pdf>. Acessado em 17.10.2021).

14 O referido órgão tem as seguintes atribuições: I - acompanhar a prestação dos serviços; II - participar na avaliação dos serviços; III - propor melhorias na prestação dos serviços; IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l113460.htm. Acessado em 17.10.2021.

aos anseios dos usuários dos serviços públicos a partir do momento em que submete a elaboração de uma norma de atendimento ao escrutínio daqueles sob os quais incidiram seus efeitos.

O TSE, mesmo antes da edição da LINDB, já conta com regulamentação de audiências públicas sobre regulamentação de temas relevantes para as eleições. Por meio da Resolução-TSE nº 23.472, de 17 de março de 2016, o Tribunal formalizou o processo de realização de audiências públicas.

Quando se fala em clientes da Justiça Eleitoral, a primeira imagem que vem a cabeça é a do eleitor.¹⁵ Sem dúvidas, o eleitor é o cliente mais relevante, mas não é o único. A depender do nicho do processo eleitoral, há vários outros clientes para os serviços e produtos, tais como: mesário, candidato, auditor, servidor de cartórios eleitorais, juiz eleitoral, pesquisadores, entre outros. Cada um desses clientes demanda um olhar, uma atenção específica.

O grande desafio é conseguir integrar o cliente às atividades de identificar e construir as soluções. Alterar os processos de trabalho para possibilitar entrevistar o público-alvo onde ele estiver, indo efetivamente a campo, realizar testes reais com os usuários que utilizarão a solução e colher os resultados para realizar os ajustes necessários são apenas algumas das mudanças de atitude necessárias para colocar os clientes como reais motivadores e avaliadores das soluções a serem aprimoradas ou desenvolvidas.

Na Justiça Eleitoral, esse é um grande desafio. Há ações voltadas à melhoria do atendimento aos clientes. Todavia, é necessário conseguir construir esse maior envolvimento dos clientes durante a criação das soluções.

4. ESTABILIDADE DA SOLUÇÃO ATUAL

O processo eletrônico de votação atual é resultado da evolução ocorrida, especialmente, desde 1996, primeiro ano de utilização da urna eletrônica. Nesses 25 anos de amadurecimento, o processo atingiu alto grau de segurança e confiabilidade. Em todo esse pe-

15 Recentemente o TSE submeteu à audiência pública a nova minuta de resolução que estabelece as regras para atendimento aos eleitores, como forma de ofertar à sociedade civil uma participação substancial no processo de elaboração da norma que será submetida ao Plenário da Corte. Disponível em <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/audiencias-publicas/audiencia-publica-minuta-de-resolucao-sobre-a-gestao-do-cadastro-eleitoral-e-sobre-os-servicos-eleitorais-que-lhe-sao-correlatos>. Acessado em 17.10.2021.

ríodo, as poucas denúncias de fraudes formalmente apresentadas foram analisadas e verificou-se que nenhuma foi confirmada.

Pelas características intrínsecas a um processo eleitoral, sua relevância e impacto na sociedade, o processo eletrônico de votação pode ser considerado um sistema complexo¹⁶, no qual objetos interagem entre si e exibem um comportamento dinâmico e agregado; e crítico, em que a falha pode levar a perdas econômicas significativas, a danos físicos ou a ameaças à vida humana. Em sistemas dessa natureza, é recomendável que inovações sejam planejadas e executadas de maneira controlada, de modo a garantir o benefício esperado sem comprometer o funcionamento da solução.

Uma inovação não pode resgatar vulnerabilidades que foram extintas com a solução em uso, ao mesmo tempo em que eventuais novas fragilidades devem ser tratadas de modo que os riscos decorrentes da implantação da inovação sejam controlados, rastreáveis e aceitáveis. Diante desse cenário, percebe-se que a solução em uso no processo eleitoral atual é um limitador natural a inovações, em função de grau de confiança e estabilidade atingidos.

Entretanto, um grande desafio para inovar é agir para melhorar algo justamente quando este está funcionando bem. O jargão popular “em time que está ganhando não se mexe” deixou de ser aplicável, em virtude das características da realidade BANI. Por conta do imponderável, do imprevisível, o que hoje é uma certeza quase que absoluta, amanhã deixa de ser. É preciso estar atento às mudanças e buscar o aprimoramento, mesmo que o serviço/ produto atual atenda às necessidades dos clientes, porque essas necessidades podem mudar repentinamente, ou alguém pode identificar novas necessidades que nem o cliente sabia que tinha.

Aproximando a necessidade de inovação do processo eleitoral e considerando seus atributos de estabilidade e criticidade, é possível considerar aplicável o conceito de horizontes de inovação definido por Mehrdad Baghai, David White e Stephen Coley. Na

16 Segundo Furtado e Sakowski, “Sistemas complexos podem ser definidos como sistemas nos quais agentes interagem com o ambiente e entre si, sem uma autoridade central, de maneira complexa, dinâmica e não linear e cujas ações geram estruturas emergentes observáveis, em escalas diferenciadas, a partir de regras, usualmente simples, que permitem a adaptação e a evolução do próprio sistema.” (FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia Alessandra Morita. Complexidade: uma revisão dos clássicos. In: Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2019. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2019_complexidade_web.pdf Acessado em 17.10.2021).

obra *A estratégia da inovação radical*, Waengertner transcreve o conceito criado pelos três referidos escritores. Segundo Waengertner, os autores estabelecem três horizontes:

Horizonte 1 – Negócio principal da empresa – Alto grau de maturidade. São aqueles negócios facilmente associados ao nome da companhia. As iniciativas, nesse horizonte, têm o objetivo de otimizar e trazer mais valor ao que já existe.

Horizonte 2 – Oportunidades emergentes – Oportunidades novas que têm possibilidade de crescer rapidamente, dados recursos suficientes. As iniciativas, no horizonte 2, geralmente têm relação com a base atual de clientes da empresa, mas necessitam de apoio para que se desenvolvam na velocidade necessária.

Horizonte 3 – Descontinuidade do negócio – As iniciativas no horizonte 3 estão relacionadas com novas fontes de receita e lucro, geralmente distantes do negócio atual. Em alguns casos, têm o potencial de concorrer e substituir os produtos e serviços atuais da companhia.¹⁷

Observa-se que o conceito de horizontes de inovação atua em três frentes. No horizonte 1, buscam-se melhorias no processo atual. No horizonte 2, o foco está em inovações conceitualmente próximas ao processo atual. No horizonte 3, pensa-se o futuro, aquilo que está distante, completamente novo.

Em regra, as ações de inovação no processo eletrônico de votação atual guardam maior relação com o horizonte 1. São melhorias específicas para resolver problemas concretos e pontuais. De maneira geral, são mudanças de curto prazo. A última, e talvez única, inovação no processo eleitoral focada no horizonte 3, visando ao futuro, foi a informatização do processo, iniciada em 1985. Mas, recentemente, esse panorama passou por mudanças.

Assim que assumiu a Presidência do TSE, em maio de 2020, o Ministro Luís Roberto Barroso instituiu o projeto “Eleições do Futuro”¹⁸. No momento em que este texto é escrito, outubro de 2021, o projeto está sendo conduzido pela recém-criada Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental (SMG) e tem como objetivo propor novo processo de votação que tenha custos reduzidos, aprimore a experiência do eleitor ao votar e evolua os mecanismos de segurança e auditoria.

17 WAENGERTNER, Pedro. **A estratégia da inovação radical**: como qualquer empresa pode crescer e lucrar aplicando os princípios das organizações de ponta do Vale do Silício. São Paulo: Editora Gente, p. 170-171. 2018.

18 Processo SEI TSE nº 2020.00.000005736-8.

Essa iniciativa possui aspectos disruptivos. As regras do processo eletrônico de votação atual servirão de balizadores para os requisitos e critérios de avaliação das novas soluções, mas não serão amarras intransponíveis, ou seja, podem não ser consideradas como premissas ou podem não precisar passar por uma reelaboração para que sirvam de premissa futura.¹⁹ Há espaço e liberdade para avaliar e propor melhorias em todo o processo eletrônico de votação, e as metas são de médio prazo, com entregas previstas para os ciclos eleitorais de 2024 e 2026.

Sem se descurar das inovações incrementais no atual processo eletrônico de votação, a Justiça Eleitoral volta-se para um horizonte mais distante. Em suma, apesar dos importantes avanços implementados no processo eletrônico de votação nos mais de 25 anos de uso da urna eletrônica, em 2020, a Justiça Eleitoral toma iniciativa de olhar para o futuro na busca de se preparar para as dificuldades e as oportunidades que estão por vir.

5. GERENCIAMENTO DOS RISCOS

Quando se fala em inovar, imediatamente se pensa nos riscos envolvidos. O que pode passar despercebido é que, em um mundo BANI repleto de incertezas, o simples ato de estar vivo significa expor-se cada vez mais a riscos.

Além disso, relaciona-se a figura do risco a algo de cunho pejorativo, temerário. Contudo, a teoria do risco pauta-se por riscos de aspectos não apenas negativos ou ameaças, mas igualmente podem-se identificar riscos positivos, que devem ser considerados oportunidades para gerar benefícios para a instituição, como veremos adiante.

No processo de inovação, pode-se dizer que a exposição ao risco aumenta uma vez que experimentar é essencial, embora incerto. É a partir do desenvolvimento de hipóteses e da avaliação das propostas de solução que os problemas serão resolvidos, tendo-se em mente que boa parte dessas hipóteses não serão confirmadas. Se o erro é uma constante importante para gerar aprendizado continuamente, fica evidente que o risco permeia e está presente durante todo o processo do desenvolvimento de inovações.

19 Nesse sentido, as premissas tanto para o atual processo quanto para o projeto de inovação são aquelas que garantem o direito fundamental dos cidadãos em relação aos seus direitos políticos, quais sejam, o voto direto, secreto, universal e periódico.

Os riscos negativos podem ser vistos com viés limitador para a proposição e o desenvolvimento de novas soluções ou, em uma visão positiva, como novas oportunidades a serem exploradas. Em ambas as situações, há a certeza de que, para se obter sucesso em inovar, é essencial o gerenciamento de riscos, para que se avance de forma responsável sem que se desestabilize o atual processo.

Acentua-se ainda mais essa necessidade de gerenciamento se a atividade em que a inovação será trabalhada envolve criticidade e grande impacto em caso de falhas, como no processo eleitoral. Na tentativa de combater uma ameaça ou explorar uma oportunidade, uma inovação que crie uma vulnerabilidade, e esta seja explorada, pode representar um prejuízo para a Justiça Eleitoral além do financeiro. A confiabilidade do resultado de uma eleição pode ser irreversivelmente comprometida, em última instância podendo causar convulsão social.

Atualmente a democracia já passa por uma série de contestações, algumas das quais fundadas no processo eleitoral. Para Levitsky e Ziblatt, “falsas acusações de fraude podem minar a confiança pública em eleições – e quando cidadãos não confiam no processo eleitoral, muitas vezes perdem a fé na própria democracia”²⁰. Assim, não pode a própria autoridade eleitoral contribuir para essa fragmentação.

Um negócio como o processo eleitoral necessita de mecanismos para avaliar a viabilidade de implantar inovações não apenas à luz dos benefícios esperados, mas considerando-se os riscos e impactos das eventuais melhorias propostas.

A maior referência para o gerenciamento de riscos é a ABNT NBR ISO 31000:2018²¹. Essa norma estabelece diretrizes para o desenvolvimento, a implementação e a manutenção de processos de gestão de risco em organizações. De maneira breve e resumida, a norma define um processo de gestão que envolve as etapas de identificação, mensuração, definição de resposta e monitoramento dos riscos.

Entretanto, apesar do reconhecimento e da ampla utilização, será que esse método é o mais adequado para lidar com inovações em processos críticos como o eleitoral? Em vez de se mapear e tratar riscos, não seria mais interessante conseguir demonstrar as

20 LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Aguiar, Renato. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p.187.

21 Disponível em <https://www.abntcatalogo.com.br/curs.aspx?ID=30>. Acessado em 17.10.2021.

garantias de que o processo funciona como o previsto e que continuará funcionando com a implementação das melhorias a serem propostas? Essa é exatamente a proposta dos casos de garantia (*assurance cases*)²².

Assurance case é um método orientado em garantir a missão proposta. Seu objetivo é demonstrar que os requisitos do sistema/processo crítico são conhecidos e que são atendidos satisfazendo propriedades de segurança e eficácia, entre outras propriedades importantes.

Essa demonstração de atendimento dos requisitos, antes e após a inovação, é peça fundamental para prover a confiança de que o processo funciona conforme se espera. Observa-se, nesse desafio de gerenciar riscos em processos de inovação, a existência de alternativas que podem ser a concretização de novas melhorias. Experimentar novas maneiras de gerir riscos, mais adequadas às necessidades do processo eleitoral, é uma iniciativa inovadora por si só.

6. CONCLUSÃO

Este artigo é um panorama geral de como, em outubro de 2021, o tema inovação está sendo abordado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Propositadamente, não foram discutidas soluções de tecnologia, porque a verdadeira inovação não está em incorporar uma tecnologia específica ou em desenvolver uma nova, e sim em entender o seu cliente para melhor atendê-lo. Inovar é mais que simplesmente ter ideias ou aplicar novas tecnologias.

Os desafios e as iniciativas de inovação apresentados no texto são reflexo das atividades em andamento, neste momento. Não está se tratando a questão em tese ou apenas no campo da pesquisa teórica. A transformação já começou.

Esse processo transformador é amplo, envolve os tribunais regionais eleitorais e seus cartórios eleitorais, não apenas o TSE. É um processo que requer: consistência, para manter o aprendizado constante; paciência, para entender que a mudança não ocorre da noite para o dia; comprometimento do corpo gestor, para suportar e dar continuidade às ações; e visão de longo prazo.

²² HAWKINS, Richard; HABLI, Ibrahim; KOLOVOS, Dimitris; PAIGE, Richard; KELLY, Tim. Weaving an Assurance Case from Design: A Model-Based Approach. In: **High Assurance Systems Engineering (HASE)**, 2015 IEEE 16th International Symposium on, p. 110 – 117. IEEE, 2015.

Durante todo esse processo de transformação, o elemento humano é essencial e deve ser o principal foco do investimento. Inovação se faz com gente. É a partir do aprimoramento e do comprometimento das equipes da Justiça Eleitoral que será forjada a cultura institucional inovadora e serão realizadas as adequações na estrutura organizacional.

Esse é um processo de amadurecimento interno; não é, portanto, imposto de fora para dentro. Os passos devem ser previsíveis e controlados, por mais disruptivos que possam ser. É a organização e a priorização em meio ao caos e às incertezas do mundo atual.

7. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, nº 10, Brasília: Enap, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Abrucio,Fernando.pdf>. Acessado em 17.10.2021.

CASCIO, Jamais. **Facing the age of chaos**. 2020. Disponível em: <https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b-1f51d>. Acessado em 16.10.2021.

FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia Alessandra Mora. Complexidade: uma revisão dos clássicos. In: **Texto para discussão**/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2019_complexidade_web.pdf. Acessado em 17.10.2021.

HAWKINS, Richard; HABLI, Ibrahim; KOLOVOS, Dimitris; PAIGE, Richard; KELLY, Tim. Weaving an Assurance Case from Design: A Model-Based Approach. In: **High Assurance Systems Engineering (HASE)**, 2015 IEEE 16th International Symposium on, p. 110 – 117. IEEE, 2015.

Hobsbawm, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). 2^a ed. Trad. Santarrita, Marcos. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** trad. Aguiar, Renato. Rio de Janeiro: zahar, 2018.

Rogers, David L. **Transformação digital:** repensando o seu negócio para a era digital; tradução Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Autêntica Business. 2017.

SCHWARCKZ, Lilia. M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil:** uma biografia. 2^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

MULGAN, Geoff; ALBURY, David. **Innovation in the public sector.** Cabinet: Office, 2003. Disponível em: http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf. Acessado em 17.10.2021.

Waengertner, Pedro. **A estratégia da inovação radical:** como qualquer empresa pode crescer e lucrar aplicando os princípios das organizações de ponta do Vale do Silício. São Paulo: Editora Gente, p. 170-171. 2018.

Whiteman, Lieutenant C. **Training and education army officers for the 21st Century:** Implications for the United States. 1998. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA345812.pdf>. Acessado em 16.10.2021.

CAPÍTULO IV

JURISPRUDÊNCIA TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - AUDITORIA NO SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO

VOTO PROFERIDO PELO RELATOR DO ACÓRDÃO N° 2.522/2021 – TCU- PLENÁRIO¹

Na data de 31 de março de 2021, o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, em sessão reservada, externou preocupação quanto aos crescentes questionamentos acerca da segurança e da confiabilidade do sistema eletrônico de votação e dos seus reflexos na tramitação de proposta de emenda à Constituição na Câmara dos Deputados destinada a implantar o voto impresso.

2. Em vista da relevância do tema, o Plenário aprovou a proposta de auditoria de Sua Excelência, para avaliação do sistema eletrônico de votação brasileiro, sob a responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral, no tocante à sua segurança, confiabilidade e auditabilidade.

3. O plano estratégico do TCU para 2019-2025 definiu como um dos objetivos institucionais “Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública”.

4. A transparéncia é um dever republicano de estatura constitucional que alcança todos os órgãos, entidades e agentes públicos ou privados que lidem com recursos públicos. O acesso do cidadão às informações e aos mecanismos de monitoramento da atuação de instituições e agentes públicos deve figurar entre as prioridades das ações de controle exercidas pelo Tribunal de Contas da União.

5. Como bem destaca o plano estratégico, o TCU deve induzir a disponibilidade e a confiabilidade das informações custodiadas por órgãos, entidades e gestores públicos, por meio de medidas que possibilitem e incentivem a participação ativa do cidadão no controle da gestão pública.

6. Para tanto, é preciso estimular a medição, a análise crítica e a divulgação de resultados pela própria Administração, como condição necessária à melhoria da gestão.

1 Voto proferido pelo Ministro Relator Bruno Dantas em 11 de agosto de 2021, no Processo TC 014.328/2021-6. Disponível em https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/relatorio-do-tcu-sobre-seguranca-da-urna-eletronica-em-20-10-2021/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/relatorio-do-tcu-sobre-seguranca-da-urna-eletronica-em-20-10-2021/at_download/file e em https://portal.tcu.gov.br/data/files/9C/67/87/D5/3DF9C710C74E7EB7E18818A8/014.328-2021-6%20-%20BD%20-%20Auditoria%20urnas%20eletronicas%20_1_.pdf

7. Há, portanto, um total alinhamento entre o papel institucional desta Corte e o mérito da discussão acerca da confiabilidade do atual sistema eleitoral brasileiro.

8. Sendo assim, considero da maior importância que esta Corte de Contas, na condição de Casa que auxilia o Congresso Nacional, contribua de forma técnica para as discussões legislativas e sociais, produzindo informações claras e objetivas acerca da confiabilidade e da auditabilidade do sistema eletrônico de votação brasileiro.

9. Tendo sido designado relator do feito, autorizei a realização da auditoria em etapas, para melhor aprofundamento das especificidades do objeto.

10. Neste momento passo a relatar as conclusões da primeira fase da auditoria.

11. Trata-se da primeira fase da auditoria integrada realizada pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex Administração) **com o objetivo de avaliar a sistemática brasileira de votação eletrônica sob responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em todas as etapas da votação, quanto à sua auditabilidade, segurança e confiabilidade.**

12. O voto direto, secreto, universal e periódico, inserido como cláusula pétrea na Carta Magna (art. 60, §4º, II), é o principal instrumento da democracia no Brasil.

13. A Constituição de 1988 consagrou no Brasil o sistema de sufrágio universal, pelo qual todo cidadão que preenche os requisitos legais tem direito ao voto para escolha dos representantes políticos da população: vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, senadores, governadores, e, por fim, o representante máximo do poder executivo, o Presidente da República.

14. Robert Alan Dahl, cientista político norte-americano, em seu livro “Sobre a Democracia” (2016), ao discorrer sobre as democracias modernas, elenca seis instituições políticas essenciais: i) representantes eleitos; ii) eleições livres, justas e frequentes; iii) liberdade de expressão; iv) fontes de informação diversificadas; v) autonomia para as associações; e vi) cidadania inclusiva.

15. Uma peculiaridade, entretanto, é que essas instituições políticas não nasceram e nem se consolidaram de uma só vez. Ao

contrário, surgiram paulatinamente com o decurso do tempo e foram consolidadas pelo exercício democrático.

16. A democracia brasileira nos dias de hoje pode ser comparada metaforicamente a um fino corte, um tecido trama do por aqueles que nos antecederam, a partir de uma delicada e complexa técnica de tecelagem, com milhares de nós e camadas sobrepostas formando um arranjo que chamamos de Instituições, estabelecidas pela Constituição.

17. Esse tecido maleável e flamejante às vezes parece frágil, mas sua estrutura é uma sociedade coesa, representada pela Bandeira Nacional. Qualquer um que a tente rasgar se depara com uma costura resistente, à prova das agressões daquilo que é possível denominar como *lâminas do arbítrio*. Nossa democracia, sabem todas as autoridades dos três poderes da República, é **IRRASGÁVEL**.

18. Os ataques à democracia podem ser barulhentos; ao desfilar, podem parecer vistosos, mas não passam de fumaça: pode ser escura e amedrontadora, mas se dissipar na atmosfera cristalina dos ares democráticos.

19. Blindado é o nosso regime de liberdades, blindados são os nossos valores democráticos, blindado é o nosso plexo de garantias fundamentais, blindado deve ser o nosso compromisso irrenunciável com a Constituição que juramos respeitar, cumprir e fazer cumprir.

20. Na esteira de evolução democrática fundada na consolidação das instituições políticas e no amadurecimento dos mecanismos necessários à democracia, o Brasil utilizou pela primeira vez em 1996 a urna eletrônica, sistema de votação que operacionaliza a segunda instituição política mencionada por Dahl, qual seja, eleições livres, justas e frequentes.

21. O motivo para a implementação desse sistema de votação eletrônico foi o de garantir uma apuração mais confiável e célere, bem como o voto secreto, cláusula pétreia da nossa Constituição.

22. Com o advento da Lei 9.504/1997 (art. 59), o sistema eletrônico de votação foi ampliado para 75% da população, em 1998, e 100%, em 2000. Portanto, são 21 anos de utilização, pelo país, de votação totalmente eletrônica.

23. Desde as eleições de 2000, praticamente, 100% dos votos são registrados, contabilizados e totalizados de forma eletrônica, **sem a intervenção humana e sem nenhum registro de fraude comprovado na votação eletrônica desde a sua instituição**.

24. Durante este período, alterações legislativas visaram a implementação de um mecanismo, na urna eletrônica, para impressão do voto. Mais adiante, abordarei as conclusões negativas obtidas em avaliação realizada pelo TSE a pedido desta corte de Contas, por ocasião da implementação da Lei 13.165/2015, posteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

25. A matéria passou a ser discutida novamente no Congresso Nacional, com a apresentação da PEC 135/2019, que propôs tornar obrigatória a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.

26. Diante da relevância do tema, o Tribunal de Contas da União se dedicou a avaliar a confiabilidade do processo de votação eletrônica, a fim de produzir uma avaliação externa técnica sobre a confiabilidade do atual sistema, a ser entregue ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira, como insumo para um debate racional quanto às eventuais necessidades de aprimoramento dos mecanismos de segurança e auditabilidade da urna eletrônica.

27. Senhores Ministros, senhora Procuradora-Geral, o resultado da auditoria no TSE com rigor o técnico próprio das fiscalizações do Tribunal de Contas da União, permite concluir que **o atual sistema de votação eletrônica é plenamente auditável**, aderente ao arranjo normativo instituído, embora comporte melhorias em termos de comunicação para evitar a desinformação e aumentar a compreensão dos eleitores sobre o processo.

28. Ademais, a equipe de fiscalização conclui que a adoção de mecanismo de impressão de cédulas físicas conferíveis pelo eleitor, além de ser medida excessivamente dispendiosa, incrementa a intervenção humana no processo, e consequentemente deixa a sistemática mais vulnerável a fraudes, erros e manipulações.

29. Passo a detalhar melhor os achados de auditoria e conclusões.

30. Iniciando direto com a essência do problema de auditoria delimitado, a primeira etapa da fiscalização realizada por nossos auditores federais de controle externo concursados, estáveis e independentes se propôs a responder a seguinte questão:

31. A atual sistemática de votação eletrônica é suficiente para garantir a auditabilidade da votação, na forma da Lei 9.504/1997?

32. A resposta é SIM. **A auditoria deste Tribunal concluiu que o sistema eleitoral brasileiro dispõe de mecanismos de fiscalização que permitem a auditoria da votação eletrônica em todas as suas etapas.**

33. Em resumo, e com base nas evidências que destacarei a seguir, os auditores deste Tribunal concluíram que os diversos mecanismos de verificação implementados em atendimento às exigências estabelecidas na Lei 9.504/1997, que estabelece as normas para as eleições, trazem **um grau satisfatório de confiabilidade e segurança ao processo eleitoral e que a inexistência de voto impresso no regramento eleitoral brasileiro não compromete a auditabilidade do voto.**

34. O sistema atual de votação eletrônica foi implementado a partir da identificação e do aprendizado com as vulnerabilidades históricas que maculavam os resultados das eleições com voto em cédula, especialmente em razão das intervenções humanas nas diferentes etapas do processo eleitoral, desde a votação, com voto em papel depositado na urna pelo próprio eleitor, até a apuração e totalização dos votos.

35. As Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, definem ‘auditoria’ como o processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado.

36. Em conformidade com tal definição, verificou-se que mecanismos de auditagem foram adotados pelo TSE em todo processo de votação, em aderência aos normativos vigentes, desde a etapa do desenvolvimento dos sistemas, passando pela realização de testes públicos de segurança, teste de integridade (votação paralela), até a totalização e a divulgação do resultado, contemplando medidas de verificação externa mesmo após a conclusão do processo eleitoral.

37. Todas as etapas podem ser acompanhadas pelas entidades fiscalizadoras, legitimadas a participar das etapas do processo de fiscalização consoante Resolução TSE 23.603/2019, o que garante a publicidade e a participação social no processo. São elas:

- 37.1. Partidos políticos e coligações;
- 37.2. Ordem dos Advogados do Brasil;
- 37.3. Ministério Público;

- 37.4. Congresso Nacional;
- 37.5. Supremo Tribunal Federal;
- 37.6. Controladoria-Geral da União;
- 37.7. Polícia Federal;
- 37.8. Sociedade Brasileira de Computação;
- 37.9. Conselho Federal de Engenharia e Agronomia;
- 37.10. Conselho Nacional de Justiça;
- 37.11. Conselho Nacional do Ministério Público;
- 37.12. Tribunal de Contas da União;
- 37.13. Forças Armadas;
- 37.14. Entidades privadas brasileiras, sem fins lucrativos, com notória atuação em fiscalização e transparência da gestão pública, credenciadas junto ao Tribunal Superior Eleitoral; e
- 37.15. Departamentos de tecnologia da informação de universidades credenciadas junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

38. Para corroborar as conclusões do relatório de auditoria, passo a discorrer sobre os principais mecanismos de gestão de risco, de segurança e transparência adotados nas três fases do processo: antes da votação, no dia da votação e após a votação.

Antes da votação:

39. No segundo semestre dos anos que antecedem o ano eleitoral, o TSE inicia os Testes Públicos de Segurança, com o objetivo de fortalecer a confiabilidade, a transparência e a segurança da captação e da apuração dos votos e propiciar melhorias no processo eleitoral.

40. São convidados investigadores (com habilidades técnicas equivalentes às de hackers) para testar os sistemas utilizados para a geração de mídias, votação, apuração, transmissão e recebimento de arquivos, incluindo o hardware da urna e seus softwares embarcados.

41. O teste envolve a apresentação do sistema aos investigadores, abertura do código e o período de ataque propriamente dito, finalizando meses depois quando o TSE convida os envolvidos para testar novamente o sistema e verificar se as falhas foram corrigidas.

42. Os relatórios técnicos apresentados pelos investigadores relatam, analiticamente, os planos de testes executados e os resultados. Sempre que apontadas falhas, indicadas oportunidades de melhoria ou comprovado o sucesso em um plano de ataque, o TSE procederá às correções e evoluções, bem como promoverá

um novo teste - chamado de Teste de Confirmação - em que os investigadores poderão aplicar um novo ataque nos mesmos moldes e nas mesmas condições do teste inicial e, assim, confirmar a realização das melhorias.

43. A primeira edição do Teste Público de Segurança aconteceu em 2009 e, desde então, foram realizadas outras quatro edições: 2012, 2016, 2017 e 2019. A próxima edição está prevista para o mês de novembro de 2021.

44. Segundo dados do TSE, até o momento, 89 investigadores já participaram dos testes públicos de segurança. Neste universo, alguns contribuíram individualmente e outros como parte das 21 equipes participantes nas quatro edições do teste.

45. Importante frisar que as condições disponibilizadas aos investigadores durante a realização dos testes públicos não são encontradas em condições normais de uso das urnas ou sistemas, uma vez que para os testes são abertos os códigos-fonte, liberado acesso aos sistemas e disponibilizadas urnas em uso pelo TSE, para amplo ataque.

46. Em condições reais, as urnas estão sob rigorosa guarda exclusiva dos órgãos da Justiça Eleitoral, além de funcionarem de forma isolada, pois não possuem nenhum mecanismo que possibilite sua conexão a redes de computadores, como a Internet (fato muitas vezes desconhecido dos eleitores) e os sistemas estão garantidos pela utilização do sistema operacional específico, da criptografia, de senha exclusiva e de uma Rede Privada Virtual (VPN), que consiste em uma rede privada segura existente dentro da rede pública da Internet.

47. A partir de sete meses antes do primeiro turno das eleições, as entidades fiscalizadoras autorizadas podem acompanhar a especificação e o desenvolvimento dos sistemas eleitorais, com acesso ao código-fonte dos programas. Podem também acompanhar a assinatura digital e a lacração dos sistemas eleitorais, após concluídos e, até vinte dias antes das eleições, os representantes das entidades fiscalizadoras também poderão assinar digitalmente os sistemas eleitorais.

48. A geração de mídias e preparação das urnas eletrônicas pode ser acompanhada em cerimônias públicas. A verificação dos dados da urna é feita por meio de demonstração em amostragem (até 3%) das urnas preparadas para cada zona eleitoral, sendo no mínimo de uma urna por município. Elas são escolhidas pelos

representantes das entidades fiscalizadoras, aleatoriamente entre as urnas de votação e as de contingência, nos locais de preparação das urnas mediante acompanhamento e verificação da afixação do lacre físico nas interfaces de conexão dos dispositivos externos de acesso da urna e seu gabinete.

49. No âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), no período entre a antevéspera do dia das eleições até às 17hs do dia da eleição, as entidades fiscalizadoras podem solicitar audiência para verificar a integridade dos sistemas Transportador e JE-Connect, destinados à transmissão de boletins de urna, utilizando programa de verificação fornecido pelo TSE ou desenvolvido pela própria entidade.

No dia da votação

46. A fase de fiscalização que pode ser considerada a mais acessível e decisiva para a construção da confiança do eleitor, uma vez que não exige conhecimentos específicos de tecnologia, é aquela relativa ao funcionamento das urnas eletrônicas em condições normais de uso. A Auditoria de Funcionamento das Urnas Eletrônicas é realizada por todos os Tribunais Regionais Eleitorais por meio de amostragem e é uma das mais relevantes demonstrações públicas do correto funcionamento da urna eletrônica sob condições normais de uso no dia das eleições.

47. No dia da eleição, cada TRE sorteia para auditoria uma quantidade de urnas segundo os critérios definidos nos artigos 56 e 57 da Resolução TSE 23.603/2019 (baseado na quantidade de seções no cadastro eleitoral por unidade da federação) e as recolhe para o local designado para a realização da auditoria pública.

48. No momento do sorteio, as urnas já se encontram carregadas, lacradas e disponíveis para votação nas respectivas seções eleitorais. Ou seja, aleatoriamente, essas urnas são retiradas, levadas para o local definido pelo TRE e substituídas por novas urnas devidamente preparadas para uso no dia da eleição.

49. As urnas sorteadas são utilizadas para uma simulação da eleição, aberta a qualquer interessado, denominada de “votação paralela”. Na simulação, uma Comissão de Auditoria da Votação Eletrônica promove a votação na urna eletrônica e, simultaneamente, a votação em cédula física depositada em urna física. Neste momento, quem for votar na urna eletrônica deve permitir a filmagem da via impressa pelo sistema de vídeo e ler em voz alta

o conteúdo da cédula ao mesmo tempo em que digita os dados no equipamento. Ao final é verificada se há coincidência entre os resultados obtidos nos boletins de urna e os relatórios emitidos pelo sistema de apoio à votação.

50. Anteriormente à votação paralela é facultado às entidades fiscalizadoras verificar a regularidade dos procedimentos preparatórios para auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas em condições normais de uso e no dia da votação, entre os quais: regularidade da designação da Comissão de Auditoria da Votação Eletrônica; conformidade do sorteio das seções eleitorais para auditoria; conformidade do preenchimento das cédulas utilizadas na auditoria e conformidade da remessa das urnas eletrônicas sorteadas.

51. Adicionalmente, o TSE contrata empresa de auditoria externa para fiscalizar os trabalhos da auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas, conforme previsto no art. 63 da Resolução TSE 23.603/2019. A empresa contratada elabora relatório detalhado da realização dessa etapa, que é publicado do site do TSE.

52. Portanto, observo que a votação paralela é um método de verificação que demonstra publicamente a mais relevante das questões para a confiança do eleitor, qual seja, a segurança de que o seu registro confirmado na urna eletrônica é exatamente o mesmo que será contabilizado para o resultado das eleições.

53. Para conferir transparência a todo processo, a auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas é filmada pela Justiça Eleitoral ou por empresa contratada, e transmitida pela internet.

54. O TSE afirmou à equipe de auditoria que não há registro de inconformidades que maculem a realização do procedimento das votações paralelas. Nos casos em que foram detectadas inconsistências entre a soma dos votos impressos e o boletim de urna do equipamento auditado, a análise das filmagens comprovou erro de digitação do voto conforme consta nos relatórios detalhados elaborados pela empresa especializada em auditoria, contratada para esse fim por força do art. 63 da Resolução-TSE 23.603/2009.

55. Nas eleições de 2008, 2010, 2012 e 2014, o quantitativo de urnas previsto nas respectivas resoluções de auditoria eram de duas urnas em estado com até 15.000 seções, de três urnas em estados com 15.001 até 30.000 seções, e de quatro urnas em estados com mais de 30.000 seções eleitorais.

56. A partir de 2016, o quantitativo previsto nas resoluções de auditoria passou a ser de: três urnas em estado com até 15.000 seções, de quatro urnas em estados com 15.001 até 30.000 seções, e de cinco urnas em estados com mais de 30.000 seções eleitorais. Nas eleições de 2018, o quantitativo máximo de urnas auditada por turno totalizou 96.

57. Foi informado ao Tribunal que a presidência do TSE planeja aumentar esse quantitativo para 200 urnas auditadas para as eleições de 2022. O assunto ainda será tratado pelos grupos técnicos durante o segundo semestre de 2021, para que a alteração na resolução de auditoria das eleições de 2022 seja aprovada ainda neste exercício.

58. Considero que este ponto deve ser objeto de verificação nas próximas etapas de auditoria, visto que o aumento do percentual auditado em relação ao quantitativo de urnas utilizadas nas eleições é fator relevante para o incremento da confiança no processo eleitoral.

59. A propósito, relembro que o Tribunal de Contas da União, na condição de entidade fiscalizadora do processo eleitoral, esteve presente na votação paralela dos dois turnos das eleições de 2018. Cinco auditores designados pelo Ministro Raimundo Carreiro, então presidente desta Corte, acompanharam a votação paralela nos estados do Maranhão, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, tanto na fase dos sorteios das seções quanto na realização da votação, atestando como observadores a conformidade do processo.

60. Reputo ser de extrema importância que o Tribunal continue e amplie sua participação nas etapas de auditoria pública, incentivada nas últimas eleições presidenciais pelo Ministro Raimundo Carreiro, que inclusive acompanhou no TSE a apuração das urnas, designando formalmente a participação de auditores do nosso quadro, especializados na auditoria de sistemas, para exercermos plenamente nossa faculdade estabelecida pela Resolução TSE 23.603/2019.

61. Voltando à eleição em si. Antes do início da votação, o presidente de cada seção eleitoral, na presença dos mesários que atuarão na seção e de fiscais de partidos políticos, **realiza a impressão de uma lista de todos os candidatos, chamada de ‘Zerésima’ com o objetivo de demonstrar a inexistência de votos nas urnas eletrônicas.**

62. Ou seja, o procedimento demonstra se as urnas estão realmente zeradas, sem nenhum voto registrado antecipadamente.

63. **Neste ponto, verifica-se uma oportunidade de melhoria na disponibilização da informação ao eleitor.** Não há previsão expressa para que o relatório Zerésima seja afixado na seção eleitoral, diferente do boletim de urna que deve ser fixado em local visível da seção, após o término das eleições (art. 90, VIII, da Resolução TSE 23.611/2019). Tal medida, aliada à ampliação da divulgação ao eleitor sobre a finalidade do procedimento, pode contribuir para o aumento do controle social no dia da votação.

64. A urna eletrônica só permite começar a habilitação dos eleitores e o registro de votos após a hora marcada para o início da eleição.

65. A cada voto, é gerado um arquivo chamado Registro Digital do Voto (RDV). O RDV registra exatamente aquilo que foi digitado pelo eleitor na urna, sem nenhum processamento ou informação adicional (não há como vincular um voto no RDV a um eleitor). O RDV é utilizado somente no encerramento da votação para gerar o Boletim da Urna (BU) e, assim, realizar o somatório dos votos de cada candidato ou legenda e o cômputo de votos nulos e brancos.

66. O sigilo do voto é garantido pelo registro de cada voto numa posição aleatória do arquivo, inviabilizando qualquer tipo de associação entre votos.

67. O Registro Digital do Voto é disponibilizado pela Justiça Eleitoral, aos partidos e às coligações, que podem desenvolver aplicativos próprios para comparação da apuração oficial da urna eletrônica com aquela produzida pelo seu próprio software.

68. No final da votação, o presidente da seção eleitoral digita uma senha e encerra a votação, e, automaticamente, a urna faz a apuração dos votos e emite o Boletim de Urna (BU), que consolida os Registros Digitais de voto, em cinco vias.

69. Refriso, o Boletim de Urna é um extrato com o total de votos recebidos por cada candidato, partido político, votos brancos, votos nulos, número da seção eleitoral, identificação da urna e a quantidade de eleitores que compareceram e votaram na respectiva seção eleitoral.

70. Das cinco vias impressas, a primeira é afixada na porta da respectiva seção, dando transparência ao resultado daquela seção; três vias são juntadas à ata da seção e encaminhadas ao respectivo cartório eleitoral; e a última via é entregue aos representantes ou fiscais dos partidos.

71. Assim, **o resultado de cada seção se torna de conhecimento público imediatamente após o encerramento da votação, sem que tenha havido qualquer interferência humana.**

72. Por fim, o sistema da urna eletrônica mantém registro cronológico de todas suas operações, que se constitui no denominado ‘arquivo de log’, ou simplesmente log. Ficam registrados nesse arquivo o início e o encerramento da votação; a emissão de relatórios; os aplicativos que foram executados; os ajustes de data e hora; a realização de procedimentos de contingência; e os registros que auxiliam na avaliação da dinâmica do voto.

73. Dessa forma, é viável a auditoria de toda o histórico da urna eletrônica, desde a sua preparação até o encerramento da votação no segundo turno. Esse arquivo igualmente é disponibilizado aos partidos políticos e às coligações, para que estes façam sua própria análise dos eventos ocorridos na urna eletrônica.

Após a votação

74. As mesmas informações que constam no extrato do Boletim de Urna impresso são codificadas em mídias de memória, como flash cards. Essa mídia digital passa por um processo de criptografia por um algoritmo de alta complexidade. Depois, a própria urna assina o resultado com seu certificado digital, e a mídia é retirada da urna para ser levada até um ponto de transmissão.

75. Relembrando, **a urna não tem conexão com nenhum dispositivo de rede**. O ponto de transmissão está ligado na rede privativa de comunicação, que é criptografada. No momento da transmissão, a mídia digital já é verificada quanto à integridade da informação contida nela, ou seja, se é uma informação oficial originada de uma urna oficial, e só depois é transmitida num canal criptografado até chegar ao datacenter do TSE.

76. O totalizador faz então um checklist: se o conteúdo procede de uma urna oficial; se a chave de criptografia que só ele tem para decifrar, funciona; na sequência abre o conteúdo e verifica as informações internas e depois publica as informações. Após todos esses passos, os votos são somados de acordo com a legislação eleitoral e é feita a divulgação dos resultados.

77. O resultado da eleição é obtido, dessa forma, com a totalização dos votos de cada Boletim de Urna, centralizada no TSE. Em 24 horas os boletins são disponibilizados na internet.

78. Os meios de armazenamento de dados utilizados pelos sistemas eleitorais, bem como as cópias de segurança dos dados, são identificados e mantidos em condições apropriadas, até a data estabelecida no calendário eleitoral.

79. Por fim, após as eleições, as entidades fiscalizadoras podem solicitar aos tribunais eleitorais os arquivos de log do Gerenciador de Dados, Aplicativos e Interface com a Urna Eletrônica (GEDAI-UE); e os arquivos de dados alimentadores do Sistema de Gerenciamento da Totalização, referentes a candidatos, partidos políticos, coligações, municípios, zonas e seções; arquivos de log do Transportador, do Receptor de Arquivos de Urna e do banco de dados da totalização; arquivos de imagens dos boletins de urna; arquivos de Registro Digital do Voto (RDV); arquivos de log das urnas; relatório de boletins de urna que estiveram em pendência, sua motivação e respectiva decisão; relatório de urnas substituídas; arquivos de dados de votação por seção; e relatório com dados sobre o comparecimento e a abstenção em cada seção eleitoral.

80. Todos esses arquivos e documentos possibilitam a realização de uma contagem paralela dos votos para posterior comparação com os resultados divulgados pelo TSE.

81. Diante desta sintética explanação, nota-se que o sistema eletrônico de votação envolve uma complexidade tecnológica inerente ao negócio e a necessidade de garantir segurança e auditabilidade em todas as suas etapas. Tal complexidade desafia a compreensão por parte do eleitorado, especialmente quando exposto a uma grande quantidade de informações tendenciosas, não baseadas em evidência, que visam exatamente minar a confiança no processo eleitoral vigente.

82. Na avaliação da equipe de auditoria, **o sistema atual de votação mostra-se confiável e auditável**, uma vez que se estrutura em um modelo que tem sua segurança e integridade garantido por mecanismos distintos de auditoria em todas as etapas do processo, com garantia de participação de múltiplos atores externos e sobretudo com a mitigação dos riscos da intervenção humana.

83. A conclusão da auditoria do Tribunal de Contas da União, portanto, é a de que os mecanismos existentes de segurança, transparência e checagem compõem um arcabouço institucional suficiente para assegurar que o resultado divulgado pelo TSE

após a contagem dos votos é fiel à vontade do eleitor efetivamente manifestada nas urnas eletrônicas. As evidências coletadas pela equipe técnica permitem a esta Corte assegurar a robustez e a confiabilidade do processo eletrônico de votação.

84. Deve ser dado destaque, também, ao fato de que a sistêmática adotada impede ataques externos à urna eletrônica, uma vez que o equipamento funciona de forma isolada, ou seja, não apresenta nenhum mecanismo que possibilite sua conexão a redes de computadores, como a Internet. Além disso, não possui o hardware necessário para se conectar a uma rede ou mesmo a qualquer forma de conexão com ou sem fio.

85. Diante de todos os mecanismos de segurança, confirmados por testes com participação de diversos representantes da sociedade em todas as etapas do processo, **a conclusão da equipe de auditoria foi a de que as regras e os controles relacionados ao procedimento atual de votação mostram-se suficientes para dar ao eleitor a confiança de que seu voto é devidamente registrado na forma como apresentado na tela no momento da confirmação**, quando ele recebe confirmação visual do nome, o partido, o número e a fotografia do candidato.

86. O candidato mostrado no momento da confirmação de voto é contabilizado e a partir daí nenhuma interferência humana ocorre na contabilização do voto do eleitor para o resultado das eleições.

87. Dúvidas quanto ao funcionamento dessa dinâmica, que concretiza a expressão da vontade do cidadão, podem ser esclarecidas quando se observa como a urna funciona nos testes da “Auditoria Paralela”, abordada anteriormente.

88. Todo eleitor tem a possibilidade acompanhar as “auditorias de votação paralela”, transmitidas pela internet e acompanhadas no local por representantes de diversas entidades fiscalizadoras e representantes da sociedade civil.

89. Além disso, o eleitor pode conferir o Boletim de Urna, cuja cópia é afixada em todos os locais de votação, logo após as eleições, tornando público o resultado de cada sessão eleitoral, podendo ser consultado alternativamente pelo aplicativo de celular disponibilizado pelo TSE chamado “Boletim na Mão”.

90. Sendo assim, considerando todos os procedimentos de auditoria realizados com ampla participação do setor público e privado, compreendo que a confiança do eleitor depende do acesso

à informação verdadeira combinado com seu interesse em conhecer e acompanhar esta sistemática.

91. Os instrumentos de auditabilidade disponíveis no dia das eleições são de fácil compreensão e garantem a devida publicidade do processo, mas precisam ser amplamente divulgados para o exercício consciente da cidadania. Se o cidadão não adquire essa compreensão, as narrativas que buscam intencionalmente confundir e provocar instabilidade social ganham espaço e relevância.

92. O TSE possui política de comunicação e informação à sociedade acerca do processo eleitoral e seus mecanismos de auditabilidade, transparência e segurança. Conta, inclusive, com o Programa de Enfrentamento à Desinformação, com o objetivo enfrentar os efeitos negativos provocados pela desinformação que atentam contra a integridade e a credibilidade do processo eleitoral.

93. É evidente que a solução para a propagação da desinformação nas redes sociais e em veículos de comunicação para isso não é simples. Ao contrário, constitui-se num dos grandes desafios globais da atualidade, nos mais diversos campos do conhecimento.

94. No caso das eleições brasileiras, julgo haver uma responsabilidade coletiva das instituições, dos líderes e da sociedade civil na disseminação de informação correta e responsável, essencial para a formação da confiança e harmonia da sociedade.

95. Não obstante, as oportunidades de melhoria identificadas pela equipe de auditoria nesta primeira etapa do trabalho, com as quais manifesto minha concordância, dizem respeito à revisão e ao aprimoramento contínuo da comunicação do TSE com a sociedade e, também, à ampliação do incentivo e do engajamento para efetiva participação das instituições qualificadas como entidades fiscalizadoras, conforme preconiza o art. 5º da Resolução TSE 23.603/2019, em especial dos partidos políticos, atores legitimados a atuar no fortalecimento da auditabilidade, da transparência e da segurança do processo eleitoral.

96. O segundo aspecto abordado na auditoria diz respeito aos impactos da eventual adoção de um mecanismo de impressão na confiabilidade do sistema eleitoral e na condução da organização para as eleições de 2022.

97. Os registros históricos evidenciam toda a mazela causada pelas inúmeras fraudes eleitorais, vários períodos históricos,

desde as eleições do Império, Primeira República, Nova República, Ditadura Militar e até sob a égide da Constituição Federal de 1988, sendo todas ocorridas antes da utilização da urna eletrônica.

98. No mesmo sentido, relatam os casos mais comuns de fraudes que ocorriam nos pleitos. De modo sintético, pode-se listar fraudes como aumento no número de eleitores, substituição de votos, votos de eleitores mortos, afastamento de eleitores aptos (por meio de violência e perseguição) para se votar no lugar desses, voto sem sigilo (o que favorecia a captação ilícita de sufrágio e abuso do poder político e econômico), adulteração de atas e de votos pelos mesários que compunham a mesa de apuração (mais conhecida como “bico de pena”), desconsideração de votos em candidatos que não eram do grupo político de ocasião (mais conhecida como “degola”), atulhamentos nas seções de modo a impedir a minoria de votar, títulos eleitorais falsos, alteração dos votos brancos e nulos, adulteração de mapas finais de votação, entre outros.

99. Os dados a seguir, apresentados pelo TSE, atinentes às eleições de 2020, demonstram a grandiosidade das eleições no Brasil, que ocorreram de forma ordeira e transparente, graças à atual maturidade do sistema eleitoral:

Eleitorado: 147,9 milhões	Eleitores com Biometria: 117,5 milhões
Municípios: 5.570	Urnas Eletrônicas: 473 mil
Zonas Eleitorais: 2,6 mil	Mesários: 2 milhões
Seções: 402 mil	Candidatos: 553 mil
Locais de Votação: 95 mil	Partidos Políticos: 33

Fonte: TSE

100. A equipe de auditoria avaliou os riscos da adoção de um mecanismo de impressão de votos na sistemática da eleição, conforme suscitado pela PEC 135/2019, cuja aprovação foi rejeitada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em sessão do dia 06 de agosto e pelo Plenário da Câmara em 11 de agosto.

101. O substitutivo apreciado na Comissão (peça 49, p.79 e 80) foi analisado pela equipe de auditoria e trazia, em síntese, as seguintes propostas:

a) os resultados das eleições devem ser apurados a partir dos votos impressos e a urna eletrônica será utilizada apenas para imprimir o voto, que deverá ser feito cargo a cargo;

b) a apuração deve ser realizada pelos mesários em cada uma das mais de 500 mil seções eleitorais espalhadas pelo país;

c) os eleitores devem escolher o candidato na urna, confirmar sua opção, verificar o voto impresso e confirmar seu voto, cargo a cargo, salvo definição diversa do TSE;

d) os registros impressos de voto devem ser depositados na urna indevassável separadamente para cada cargo, ou de outra forma, desde que se garanta o sigilo do voto;

e) as forças de segurança pública ou as Forças Armadas deverão transportar as urnas com os votos impressos apurados de todas as seções eleitorais do país, para a sede dos TREs.

102. Neste cenário, concluiu-se pela existência de riscos ao planejamento de execução das ações de competência do TSE para as eleições de 2022 e a elevação dos riscos de fraude e erro no processo de apuração das eleições decorrente do aumento da intervenção humana no processo.

103. Segundo demonstrativos detalhados de despesas realizadas com a votação eletrônica, na forma definida na Lei 9.504/1997, os montantes dispendidos foram R\$ 903.343.596,00 e R\$ 1.346.807.852,00, nas eleições gerais de 2018 e nas eleições municipais de 2020, respectivamente.

104. As despesas mais representativas divulgadas pelo TSE correspondem à aquisição de módulos impressores a serem acoplado às urnas eletrônicas, estimadas em R\$ 1,5 bilhão. O total das despesas estimadas para implementação das mudanças propostas são de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão, com gasto adicional em cada eleição estimado em 418 milhões (peça 51, anexo V e VI).

105. A alteração na sistemática implicaria em um complexo processo de adaptação do TSE às inovações introduzidas, em especial quanto ao desenvolvimento de novo software para adaptar o módulo impressor nas urnas; à preparação e treinamento de pessoal; à aquisição de módulos impressores, com todas intercorrências pertinentes aos processos licitatórios de grande vulto; ao planejamento para o enfrentamento de possíveis falhas de funcionamento dos novos equipamentos; à guarda e segurança das urnas com os votos impressos; além da previsão e da mitigação de todos impactos das mudanças demandadas.

106. Os auditores deste Tribunal relatam que a impressão e a contagem do voto em papel diminuem a segurança da eleição por diversas razões: o voto pode ser subtraído da urna durante a

abertura para recontagem; votos falsos podem ser inseridos, a urna pode ser rasgada, extraviada ou sequestrada, seja no transporte, seja no local de guarda.

107. Para promover uma dessas fraudes não é preciso dominar nenhum dos vários e sofisticados mecanismos de segurança hoje existentes, como assinaturas e criptografias.

108. A medida geraria um desafio da reconciliação: caso um voto impresso seja subtraído ou clonado, haveria um impasse para definir como seria solucionada a diferença entre os votos impressos e os computados pela urna eletrônica.

109. Os possíveis pedidos de recontagens de votos impactariam diretamente a apuração e a divulgação do resultado, provocando, ainda, a judicialização das eleições e fragilizando o sistema.

110. Em síntese, **alterar o atual sistema pode significar a transferência da confiança na estabilidade tecnológica para dependência da higidez do resultado quase que integralmente nos mesários**, que somam hoje aproximadamente 1,8 milhão de pessoas.

111. O risco de quebra de sigilo do voto, garantia constitucional, também deve ser cuidadosamente avaliado. Esse foi um dos fundamentos pelos quais o STF, ao julgar a ADI 5889, declarou inconstitucional o art. 59-A da Lei 13.165/2015, que previa a impressão do registro de voto. Com a materialização do voto em papel, há aumento da possibilidade de mecanismos de quebra de sigilo pelo voto impresso, com reforço às práticas de compra de votos e ao voto de cabresto.

112. O relatório de auditoria detalha a experiência do TSE por ocasião da edição da Lei 13.165/2015.

113. Antes da declaração da sua inconstitucionalidade pelo STF, foi instaurado no âmbito desta Corte de Contas, processo com o objetivo de avaliar as providências adotadas pela Justiça Eleitoral para implementação da referida lei (TC 017.958/2017-2).

114. Em cumprimento à determinação expedida no Acórdão 2.564/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Mucio Monteiro, o TSE elaborou o Plano de Ação do Voto Impresso. Nesse plano foram identificados riscos técnicos da impressão do voto, riscos de negócio (processo eleitoral) e riscos institucionais.

115. Na ocasião concluiu-se que a integridade do repositório de votos poderia ser comprometida com a inserção ou a retirada de votos por mesários mal-intencionados, caso não houvesse fiscais

de partido ou houvesse algum conluio entre eles, com o objetivo de provocar a anulação da seção em caso de auditoria. Nesse cenário, a parte eletrônica permaneceria íntegra, com os votos realmente indicados pelo eleitor.

116. O transporte e o armazenamento dos votos impressos após as eleições poderia comprometer a garantia de que o voto impresso que o eleitor vê é o mesmo que será utilizado para fins de auditoria. Isso acontece porque não seria possível, por força do dispositivo constitucional do sigilo do voto, colocar qualquer marca ou código que possa associar, mesmo que indiretamente, o voto ao eleitor.

117. Existiria, também, a vulnerabilidade intrínseca relacionada à custódia que permite que haja a chamada falsa fraude, circunstância em que determinado grupo de pessoas poderia retirar alguns votos de urnas onde o candidato opositor tem naturalmente mais votos, com o objetivo de solicitar auditoria e anular os votos que beneficiam o opositor.

118. A adoção do voto impresso poderia criar uma nova desconfiança no eleitor de que a impressora estaria programada para realizar impressões distintas dos dados enviados pela urna eletrônica. Ou seja, a sistemática também estaria vulnerável a questionamentos de ordem cínica por parte daqueles que duvidam da lisura e do compromisso das instituições no exercício de suas missões.

119. Observa-se, portanto, que o Estado Brasileiro já adquiriu, por força da experiência, maturidade e evidências robustas de que o uso da tecnologia atual garante a confiabilidade do processo eleitoral.

120. A aprovação da PEC 135/2019 teria provocado uma perturbação no atual sistema de votação, alterando, drasticamente, o paradigma defendido atualmente (menos intervenção humana com mais automatização do processo, que tem demonstrado rapidez nos resultados, segurança nas informações, inexistência de fraudes comprovadas e menores custos de registro, contabilização e totalização de votos) para um sistema com maior intervenção humana (mais oneroso, mais moroso e com mais riscos de fraudes), como acontecia antes da adoção da urna eletrônica.

121. Não obstante o plenário da Câmara ter arquivado a proposta de alteração constitucional, esta auditoria ainda se reveste de

extrema importância para assegurar a confiabilidade e integridade do processo eleitoral aos eleitores brasileiros.

122. O Tribunal pode afirmar ao eleitor brasileiro, do alto de sua credibilidade, fundamentada em sua experiência na aplicação de métodos consagrados de auditoria, que as urnas eletrônicas são auditáveis e confiáveis.

123. Independentemente da tramitação de novas propostas legislativas, a continuidade do trabalho da rede de instituições dedicadas a criar um ambiente de segurança e integridade do sistema eleitoral é o que conduzirá a população em tranquilidade às próximas votações.

124. Sendo assim, o Tribunal prosseguirá nas próximas etapas desta auditoria se aprofundando nas seguintes questões, sem prejuízo de analisar outros pontos decorrentes da investigação que se mostrarem relevantes:

123.1. Se os procedimentos estabelecidos pelo TSE para implementação da votação eletrônica e para verificação/auditoria/fiscalização dos sistemas/programas/softwares são adequados para viabilizar e garantir a transparência e a confiabilidade do processo em todas a suas etapas;

123.2. Se os regulamentos e procedimentos estabelecidos pelo TSE para as etapas de desenvolvimento, compilação, assinatura digital, lacração, e verificação da integridade e autenticidade dos sistemas eleitorais, geração de mídias, preparação e funcionamento das urnas eletrônicas atendem aos requisitos de auditabilidade definidos em normas nacionais e internacionais;

123.3. Se as diretrizes, as políticas e os controles implementados relativos à Segurança da Informação atendem aos requisitos definidos na legislação e nas normas internas; estão de acordo com as melhores práticas internacionais; e efetivamente asseguram um nível adequado de proteção às informações, aos processos e aos recursos envolvidos no processo eleitoral;

123.4. Se as políticas, as estratégias, a gestão e as ações implementadas relativas à Continuidade de Negócio atendem aos requisitos definidos na legislação e nas normas internas; estão de acordo com as melhores práticas internacionais e efetivamente asseguram um nível adequado de proteção aos processos críticos da eleição de forma a não permitir a interrupção das atividades, prevenir contra os efeitos de falhas ou desastres; e assegurar a sua retomada em tempo hábil.

125. Em conclusão, congratulo a SecexAdministração pelo trabalho até aqui desenvolvido e corroboro suas conclusões acerca da plena auditabilidade do atual sistema de votação eletrônica e dos riscos associados à adoção de mecanismo de impressão de cédulas físicas, com potencial de prejudicar a segurança do processo eleitoral e a confiança no resultado das eleições populares.

126. É verdade que administração pública brasileira tem, nas páginas de sua história, marcas de um período pouco transparente. De quando entre o Estado e o cidadão vigorava um profundo hiato. De quando a sociedade era vítima da mesma desorientação antidemocrática causada por uma autoridade maior e inacessível que Kafka, na literatura, com maestria representou em seu clássico “O processo”.

127. Mas os tempos são outros. Não é que nos falte informação. Os processos estatais já não padecem da mesma opacidade de outrora. Existe um esforço contínuo para que a informação chegue e seja clara. O problema é outro e desvela desafios ainda maiores: é a informação correta chegar, mas o público ser incapaz de acreditar nela, por um ceticismo pouco refletido ou uma desconfiança sistemática pouco razoável.

128. Partilho da mesma perplexidade de Alexander Hamilton, que nos artigos que escreveu ainda em 1787 e que compõem os Federalist Papers, comentando a animosidade e descontrole das paixões nas discussões nacionais para a elaboração da Constituição dos Estados Unidos, registrou atônito que o “nobre entusiasmo da liberdade vem muitas vezes mesclado de desconfianças mesquinhas em demasia.”

129. Como já sustentei em doutrina, o que causa isso é o cínicismo, aqui utilizado como categoria filosófica, objeto de profundos estudos da filosofia política, que nas precisas palavras de Hannah Arendt consiste “[n]uma absoluta recusa a acreditar na verdade de qualquer coisa, por mais bem estabelecida que ela possa ser.”

130. O *cínicismo*, como categoria filosófica, é capaz de fragilizar a democracia não à maneira arcaica do falseamento ou da omissão de informações públicas relevantes; ele o faz retirando “o solo sobre o qual os homens colocam seus pés, abandonando-o sobre a areia movediça de um mundo desatualizado”, como registra Carla Osmo em sua tese de doutorado defendida na USP.

131. E esse mesmo *cinismo*, conquanto, felizmente, não tenha origem nos mesmos fatos que deixava perplexa Hannah Arendt, é também incutido no espírito do povo quando nele são injetadas doses levianas de um temor infundado quanto à higidez dos processos eleitorais conduzidos pelas instituições democráticas.

132. E vou além: tão nefasto quanto o *cinismo* filosófico é o esquecimento. Uma sociedade incapaz de preservar a memória de seus tropeços é igualmente inapta a seguir em frente com firmeza e estabilidade. Logo topará com os mesmos obstáculos, tornará aos mesmos deslizes e desvios. Na esperança cega de um passo melhor, rigorosamente achará um abismo.

133. Nesse sentido já advertia Alexis de Tocqueville, nas páginas de sua obra clássica “Da Democracia na América”, ao registrar que quando “o passado não ilumina mais o futuro, o espírito caminha nas trevas.”

134. Daí a importância de se velar pela preservação das conquistas democráticas, lembrando à sociedade de suas virtudes e das práticas de um período obscuro que elas suplantaram, evitando, assim, que o cidadão seja vítima das armadilhas de um saudosismo miope e desorientado. Pois é assim que as liberdades morrem. Com estrondosos aplausos.

135. Como entidade de fiscalização superior brasileira, é fundamental o papel desempenhado por esta Corte de fornecer informações técnicas ao Parlamento e à sociedade. Ao apresentar conclusões de auditoria baseadas em critérios e evidências consistentes, temos condições de afastar argumentos pouco refletidos e jogar luzes sobre posturas obscurantistas e irresponsáveis, contribuindo para dar maior racionalidade ao debate público.

136. Tendo em vista que as informações consolidadas neste trabalho são de interesse da sociedade brasileira, submeto os autos à apreciação do plenário, propondo tornar público o relatório que fundamenta este voto bem como as demais peças do processo.

137. Por fim, acolho a proposta da SecexAdministração, de dar ciência à Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal das conclusões deste relatório, bem como de expedir recomendações ao Tribunal Superior Eleitoral com o objetivo de ampliar o conhecimento da sociedade acerca do funcionamento e confiabilidade do sistema eleitoral.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de agosto de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

ISBN: 978-65-87981-04-8

A standard 1D barcode representing the ISBN 978-65-87981-04-8.

9 786587 981048